Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8570543
Centre d'intérêt: 100

Houle, Guy.

Annexe au Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec : le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec / Guy Houle. -- [Québec] : La Commission, 1966
vi, 177 p. ; 26 cm.

Connu ss le nom de Rapport Parent, Alphonse-Marie Parent, président. Notes (part. bibliogr.) au bas des p.

Cote Dewey: 379.714/03a

Descripteur(s): *Réforme scolaire *Administration scolaire *Législation scolaire *Rôle de la commission scolaire *Rôle du gouvernement *Confessionnalité *Droit constitutionnel *Politique locale

Identificateur(s) de sujet: *Acte de l'Amérique du Nord britannique

---

Cette annexe au Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement veut faire prendre conscience aux législateurs et à la population de l'évolution du système scolaire québécois, des problèmes qu'il affronte et des solutions qu'il doit y apporter. Elle veut aussi pallier au manque d'information et d'intérêt qui a souvent marqué la vie scolaire.

L'étude est divisée en deux parties. La première traite de l'administration locale, de ses origines, de son évolution et de son importance. L'auteur expose les principes de base pouvant s'appliquer à toute institution locale, puis effectue un rappel de l'évolution du système municipal québécois et des dispositions légales qui s'y appliquent. Il examine ensuite les systèmes scolaires de France, d'Angleterre, des Etats-Unis et des autres provinces canadiennes. Il traite, enfin, de l'évolution des administrations scolaires locales au Québec, dont il écrit ensuite les structures nouvelles. La deuxième partie traite des aspects juridiques de la confessionnalité, notamment de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et du statut juridique des commissions scolaires.

La conclusion qui se dégage de l'étude juridique, c'est que la Législature possède une grande latitude dans l'exercice de ses pouvoirs en matière d'éducation. L'étude même de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a pas comblé l'auteur de sérénité. Mais lorsqu'on applique cet article au Québec, lorsque l'on attaque les problèmes les uns après les autres, on est surpris, écrit-il, du sens et de l'étendue de ce pouvoir exclusif de la Législature en matière d'enseignement.

Type de document: q
Notice(s) connexe(s): 8570538, 8570539, 8570540, 8570541, 8570542

DE LA COMMISSION
ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT

DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

LE CADRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE LOCALE AU QUÉBEC

Guy Houle, LL.L.

EDUQ 8870543

ANNEXE AU RAPPORT

DE LA COMMISSION
ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT
DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

1966

LE CADRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE LOCALE AU QUÉBEC

Guy Houle, LL.L.

Ce volume a été achevé d'imprimer
le 15 août mil neuf cent soixante-six
sur les presses de PIERRE DES MARAIS INC
pour le gouvernement de la province de Québec.

AVANT-PROPOS

Le mandat de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement aura fourni une rare occasion aux législateurs et à la population de prendre conscience de l'évolution de notre système scolaire, des problèmes qu'il affronte et des solutions qu'il doit y apporter. Cette annexe au Rapport de la Commission poursuit le même objectif dans un domaine spécifique et voudrait aussi pallier au manque d'information et d'intérêt qui a souvent marqué la vie scolaire. Depuis un siècle, notre système d'enseignement n'a été l'objet d'aucune refonte, d'aucune véritable remise à jour. Cette étude, dans le cadre de l'évolution actuelle, s'imposait.

À l'origine, l'étude que nous vous présentons devait servir uniquement comme instrument de travail pour la Commission. À cette fin, il nous était apparu nécessaire de colliger les textes les plus importants, choisis parmi les auteurs et dans la jurisprudence et susceptibles de jeter quelque lumière sur les problèmes juridiques dont la Commission devait tenir compte en remplissant son mandat. Nous citons un grand nombre de ces textes et de larges extraits; cette méthode pourra paraître bizarre, mais elle était dictée surtout par un souci d'objectivité dans la discussion des problèmes faisant l'objet de vives controverses. En lisant les pages qui suivent, le lecteur pourra tirer ses propres conclusions. Nous avons voulu respecter les textes de la doctrine et la jurisprudence en ne les interprétant qu'après les avoir cités fidèlement. Par ailleurs, peu de travaux ont été effectués en ce domaine et nous estimons utile de présenter ce document à ceux qu'il intéresse, mais qui n'ont pas le temps, le courage ou la motivation nécessaire de faire leurs propres recherches.

Nous commencerons avec un exposé des principes de base pouvant s'appliquer à toute institution locale, suivi d'un court rappel de l'évolution du système municipal dans la Province de Québec et des dispositions légales qui s'y appliquent; nos structures scolaires ont toujours eu et conservent un grand nombre d'éléments communs avec les structures municipales. Le statut civil et religieux de la paroisse retiendra aussi brièvement notre attention. Dans le domaine scolaire, nous examinerons deux systèmes bien

caractérisés: celui de la France et celui de l'Angleterre. Les autres systèmes se placent presque toujours entre les deux. La situation aux États-Unis et dans les autres provinces canadiennes reflétera les tendances modernes. Enfin, nous traiterons longuement de l'évolution des administrations scolaires locales au Québec dont nous décrirons ensuite les structures actuelles.

En poursuivant l'analyse de la genèse et de l'interprétation des dispositions constitutionnelles en matière d'éducation, nous consignerons le fruit des recherches qui nous ont mis en contact avec les auteurs qui ont approché ces questions et avec la jurisprudence pertinente. Quelle que soit la valeur de ce travail, il demeure certain qu'il existe peu d'études sur l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), l'un des plus importants de la Constitution canadienne. Plus rares encore sont les recherches sur le statut juridique des commissions scolaires, malgré la place qu'elles occupent dans nos structures sociales. Ainsi, la partie qui suit les observations sur la Constitution présente l'étude d'un problème à peine exploré.

Tout au long de la préparation de notre travail, plusieurs personnes nous ont apporté leur précieux concours; nous voulons leur témoigner ici notre sincère reconnaissance. Les paroles d'encouragement et les vues éclairées de juristes réputés tels Me Frank Scott et Me Antoine Geoffrion, de même que la confiance que nous ont toujours témoignée les membres de la Commission, nous ont aussi aidé à surmonter toute tentation de capituler devant la complexité des problèmes juridiques auxquels nous devions nous attaquer tant dans l'exercice de nos fonctions de conseiller juridique auprès de cet organisme que comme rédacteur du document que nous avons le privilège de vous présenter.

Nous souhaitons que cette modeste contribution suscitera une critique utile et surtout de nombreux autres travaux de recherches.

Guy Houle

PREMIÈRE PARTIE

L'ADMINISTRATION LOCALE

origines
évolution
importance

CHAPITRE I LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PAROISSIALES

I — Principes de base[1]

Origines

Les liens qui rattachent les commissions scolaires aux autres formes d'administrations locales sont si étroits qu'il nous faut d'abord rappeler les origines et l'évolution du régime municipal, sa raison d'être et son importance afin de mieux comprendre les caractéristiques et le fonctionnement de notre système scolaire. Un bref aperçu de cette autre structure locale, la paroisse religieuse, complétera ce tableau. Ainsi pourrons-nous plus facilement reconnaître les conditions d'application, les exigences et les bienfaits des réformes qui s'imposent.

Dans l'histoire de toute société, le gouvernement local a d'abord évolué pour combler le désir d'atteindre des objectifs qui pouvaient être mieux réalisés par l'action du groupe que par celle de l'individu. Au fur et à mesure que la société est devenue plus complexe, le nombre de ses besoins a augmenté. Les fonctions des administrations locales ont aussi pris plus d'importance avec les regroupements de la population dans certaines régions. Presque tous les pays considèrent aujourd'hui les administrations locales comme des unités subsidiaires; mais, historiquement, un type quelconque de gouvernement local était, par la force des circonstances, le premier à être établi. Ce but pour lequel se sont d'abord créés les gouvernements locaux existe encore, bien qu'ils adoptent maintenant des structures différentes.

(1) Nous nous inspirons ici de l'ouvrage de K. G. CRAWFORD, *Canadian Municipal Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1954.

Importance pratique du gouvernement local

L'expérience a démontré la nécessité de diviser les pays d'une certaine étendue pour les fins du gouvernement et de l'administration. Cette décentralisation s'est avérée avantageuse comme moyen de rapprocher les autorités du peuple, de trouver des solutions rapides et pratiques à une multitude de problèmes qui alourdissent la machine administrative quand tout est géré d'un point central. Ce système permet que des problèmes d'importance moindre pour le gouvernement central soient résolus localement et que les décisions soient mieux acceptées par les citoyens concernés.

L'universalité d'une forme de gouvernement local, aussi bien dans le passé que dans les temps modernes, nous fait comprendre son importance, surtout lorsque le territoire soumis à l'autorité centrale est vaste. Le maintien d'un gouvernement national est essentiel à la vie de la nation mais, au moins dans les communautés urbaines modernes, la présence du gouvernement local est essentielle à la vie humaine elle-même. Nous n'avons pas à insister sur l'importance du gouvernement local dans la vie quotidienne des citoyens et il est inutile de rappeler ici la nécessité des services organisés par une municipalité. On ne peut d'ailleurs restreindre le rôle du gouvernement local aux services rendus pour la protection de la vie, de la santé et du foyer des citoyens. D'autre part, l'activité d'une communauté locale influence celui qui y participe et façonne souvent son propre mode de vie.

Importance politique du gouvernement local

Une saine administration démocratique exige qu'un grand nombre de problèmes locaux soient résolus à ce niveau. D'ailleurs, l'ampleur de la tâche et l'impossibilité administrative de faire régler tous les problèmes par un même organisme imposent la décentralisation. Les administrations locales peuvent bien être contrôlées rigidement du centre, comme en France et de plus en plus en Angleterre, ou on peut leur accorder une grande latitude comme au Canada; mais pour éviter la congestion administrative, il importe de concéder une certaine autonomie aux gouvernements locaux. Il ne fait aucun doute qu'un réseau bien organisé d'administrations locales ajoute à la stabilité politique d'une nation. L'unité locale sert d'école de formation aux électeurs et aux élus dans l'exercice de la démocratie, dont la mise en oeuvre et la continuité requièrent une participation intelligente de la population. Les citoyens, retenus par leurs occupations personnelles, ne peuvent ou ne veulent souvent pas accorder le temps nécessaire à l'étude et à la compréhension des problèmes complexes d'un état moderne. Toutefois, le citoyen intéressé pourra plus facilement comprendre les problèmes qui se posent au niveau local et proposer des solutions. Ces problèmes sont plus à sa portée; il connaît les conditions locales et apprécie mieux l'opportunité de la solution. De plus, au champ local, l'intervalle entre la décision et le résultat est habituellement assez court pour retenir son attention; il peut ainsi mesurer l'action aux promesses.

La fréquence des élections locales contribue à l'éducation du citoyen dans l'exercice d'un droit fondamental. Il reconnaît l'importance de l'électeur dans le choix des représentants et des politiques. C'est une leçon utile qui rappelle au peuple que c'est lui qui possède en dernier ressort, le contrôle d'un régime démocratique. Le citoyen parvient à jouer un rôle au niveau local, se préparant à faire de même aux niveaux provincial et national. On pourrait appliquer les mêmes principes aux élus. Les conseillers municipaux, les commissaires d'écoles s'entraîneront dans l'exercice d'une fonction publique, gagneront ou perdront la confiance de leurs électeurs qui leur permettront ou leur refuseront l'accès aux autres paliers. La composition des chambres provinciales et fédérale en fait foi: plusieurs de ceux qui nous y représentent ont été conseillers municipaux, commissaires ou syndics d'écoles, membres d'autres organismes civiques.

Il va sans dire que ce n'est pas la fonction politique majeure du gouvernement local que d'entraîner l'électeur et l'élu à la mise en œuvre d'un gouvernement démocratique à l'échelon provincial ou national; c'est plutôt l'exercice même de la démocratie au niveau local. Les définitions de la démocratie sont nombreuses et variées, mais il s'agit fondamentalement de l'exercice du gouvernement selon les vœux des gouvernés, et c'est au niveau local qu'on s'en approche le plus. Ce mode de gouvernement permet aussi de résister parfois à une tendance excessive de centralisation de la part des autorités supérieures. À l'instar de l'Opposition au Parlement, ces résistances, lorsqu'elles sont raisonnables, permettront à l'autorité de justifier sa politique et l'obligeront à mieux peser les conséquences de son application.

Importance administrative du gouvernement local

Le 1er janvier 1965, l'organisation municipale de la Province de Québec comprenait 1,680 municipalités réparties comme suit: 65 cités, 180 villes, 325 villages, 549 paroisses, 165 cantons, 13 cantons-unis et 383 municipalités sans désignation. S'ajoutaient à ce nombre 74 municipalités de comté, la Corporation interurbaine de l'île Jésus et la Corporation de Montréal Métropolitain.[2] Dans le domaine scolaire, on compte 1,424 corporations scolaires à direction catholique et 188 à direction protestante[3], en 1964-1965. Il est facile de convenir qu'il existe un trop grand nombre d'administrations locales; mais ces statistiques illustrent ce que nous affirmons plus haut. Un regroupement et une plus grande coordination pourraient respecter les fondements du gouvernement local.

Avenir du gouvernement local

Bien que l'on retrouve une forme quelconque de gouvernement local dans la plupart des pays, le degré d'autonomie de cette insti-

(2) *Annuaire du Québec, 1964-1965, page 670.*

(3) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement* (Québec), Vol. IV, chapitre V, paragraphe 240.

tution varie sensiblement d'un endroit à l'autre. Même dans les pays qui leur avaient accordé une large mesure d'initiative, on réduit peu à peu les pouvoirs des administrations locales et on exerce sur elles un contrôle plus rigide. L'amélioration des moyens de communication, la concentration de la population, les développements scientifiques et technologiques, l'industrialisation, ont amené les gouvernements centraux à s'intéresser aux activités que l'on abandonnait jusque-là au niveau inférieur. Au Canada, cette tendance est plus marquée dans certaines provinces que dans d'autres. L'incapacité des municipalités de réaliser tous leurs projets les a forcées de s'adresser aux provinces pour obtenir une aide financière sans cesse accrue, et l'intervention de l'autorité provinciale s'est accompagnée nécessairement d'un plus grand contrôle.

Le sort des relations entre la province et les municipalités dépend beaucoup de ce qu'il adviendra des relations entre le fédéral et les provinces. La place du gouvernement local, son importance et l'étendue de ses pouvoirs sont liées intimement au statut des deux autres ordres de gouvernement. Il est quand même logique de s'attendre à ce que, de par la nature même de ses fonctions et à la lumière de l'expérience, le gouvernement local survive et conserve un certain degré d'autonomie. Malgré l'absence de toute protection constitutionnelle, les unités locales ont au moins l'avantage d'avoir juridiction sur un groupe de personnes ayant des intérêts communs, contrairement à l'unité plutôt artificielle que constituent à cet égard un pays ou même la plupart des provinces.

Facteurs d'influence

Sans s'attarder sur ce sujet, notons que plusieurs facteurs ont une influence directe sur le type de gouvernement local qui s'établit dans un pays et sur l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés. Les caractéristiques physiques du pays, sa situation géographique, son évolution politique et constitutionnelle sont parmi les plus importants. Au Canada, l'absence d'une menace continuelle d'invasion, la dispersion des agglomérations dans les premières années du développement municipal, les difficultés de communication à travers les provinces ont favorisé l'autonomie des institutions locales. L'expérience d'un pays aussi voisin que les États-Unis a aussi marqué nos institutions. Par ailleurs, ces deux jeunes pays ont emprunté à l'Angleterre, directement ou indirectement, la longue tradition qui y existe en matière d'institutions municipales. Enfin, contrairement aux pays dotés d'un régime unitaire ayant juridiction directe sur les gouvernements locaux, les états fédéraux offrent une variété de systèmes par la présence d'autorités intermédiaires: l'état, la province, le canton etc.

Source des pouvoirs municipaux

On accepte généralement que toute administration locale au Canada poursuive deux fins particulières. La première consiste à rem-

plir les devoirs qui lui sont conférés par la province qui la crée, et à laquelle elle doit rendre compte. La seconde est de répondre aux besoins des habitants de la région placée sous sa juridiction, dans les limites permises par la loi. Les gouvernements locaux au Canada possèdent un statut constitutionnel différent de celui des deux ordres supérieurs de gouvernement qui ont un statut spécifique assuré par la Constitution et qui, sujets à l'interprétation judiciaire, sont protégés par l'attribution de pouvoirs en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867). Les municipalités civiles sont créées par les provinces et leurs pouvoirs peuvent être étendus ou restreints selon le bon vouloir de la Législature. Elles peuvent même légalement disparaître, bien que politiquement ce ne soit ni probable ni souhaitable. Leur protection réside non pas dans leur statut légal ou constitutionnel, mais plutôt dans les besoins de la population et la difficulté, particulièrement dans les communautés urbaines, d'y répondre par tout autre mode administratif.

L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) stipule que la Législature de chaque province peut exclusivement faire des lois sur les matières qui y sont énumérées, dont cinq se rapportent directement ou indirectement à notre sujet :

« 2. Les contributions directes dans la province en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales; »

« 7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, des asiles, des hospices et des refuges dans les limites et pour la population de la province, sauf les hôpitaux de marine; »

« 8. Les institutions municipales dans la province; »

« 9. Les licences de boutiques, de débits de boisson, de tavernes, d'encanteur et autres établies en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, locales ou municipales; »

« 16. De façon générale, toutes les matières qui, dans la province, sont d'une nature purement locale ou privée. »

L'article 93 remet aussi aux provinces des pouvoirs exclusifs en matière d'éducation. Dans l'exercice des pouvoirs conférés par les articles 92 et 93, les provinces ont opté pour l'établissement d'institutions locales: corporations municipales et scolaires, bureaux de santé, commissions pour fins particulières. Il va sans dire qu'en créant ces organismes, la Législature ne peut excéder sa propre juridiction ni déléguer des pouvoirs qu'elle ne possède pas elle-même en vertu de la Constitution.

II — Le gouvernement municipal au Québec

Pour comprendre les institutions municipales actuelles, il est nécessaire d'en connaître un peu l'histoire et le développement.

Cette évolution diffère d'une province à l'autre selon l'époque de son établissement, l'origine de ses premiers habitants, sa situation géographique. Nous allons nous en tenir à l'ancienne province du Canada et à la nouvelle Province de Québec. Les institutions municipales n'ont pas existé sous le régime français, leurs fonctions étant alors remplies par l'administration centrale, par les seigneuries, et jusqu'à un certain point par la paroisse, qui est fondamentalement de nature religieuse. Notre système municipal s'inspire à la philosophie politique anglaise et imite en grande partie le système d'administration publique de la Grande-Bretagne.

Le régime français, 1608-1760

L'absence d'institutions locales sous le régime français correspondait à la politique de la Métropole. Toutefois, dans les premières années du régime français, un système fut établi pour choisir des syndics d'habitations, officiers locaux élus dans les grands centres pour surveiller les intérêts de la population. On rapporte qu'en 1647 il y eut de tels syndics à Québec, à Montréal et à Trois-Rivières et qu'ils avaient le droit d'assister aux réunions du Conseil de la colonie pour présenter les demandes de leurs communautés. Frontenac, en 1663, institua même un système électif d'échevins pour la ville de Québec, mais une ordonnance de la Métropole enraya rapidement cette « dangereuse » innovation. En 1672, Colbert écrivait dans ses instructions à Frontenac qu'il était recommandable de faire disparaître les syndics dès que la colonie serait mieux organisée. On préférait, en effet, que chaque habitant présente ses propres revendications plutôt que de voir se former des groupes de pression. Il arrivait bien parfois que l'on consultât la population sur certaines questions, mais en général, sous le régime français, les matières d'intérêt local relevaient de l'intendant et du Conseil.

Le régime anglais

Après la conquête, de 1760 à 1763, le gouvernement fut confié aux autorités militaires; par la suite, de 1763 à 1791, le Canada fut dirigé par un gouverneur et un Conseil législatif. On prévoyait très peu de décentralisation. A compter de 1764, des juges de paix furent nommés pour entendre des procès d'importance mineure; on permit aussi aux habitants de chaque paroisse d'élire chaque année des baillis et sous-baillis dont le choix était approuvé par le gouverneur en conseil et dont les fonctions consistaient à inspecter les routes et les ponts, et à agir comme gardiens de l'ordre. Plus tard, en 1777, la fonction de grand voyer fut rétablie: les réparations et l'entretien des routes et des ponts furent placés sous sa direction.

Ainsi, la population avait peu à dire en matière d'administration locale; sa plus grande responsabilité concernait les affaires de l'Eglise. Jusqu'en 1841, les paroisses furent régies par le curé, le seigneur et le capitaine de la milice, comme sous la domination

française. En fait, il revient au clergé d'avoir été les seuls à permettre alors à la population d'exercer une certaine influence au niveau local. L'existence de la fabrique rendait possible l'effort commun des habitants pour répondre aux besoins locaux. La paroisse, qui constituait une unité locale déjà organisée, allait favoriser le développement du système municipal et lui imprimer un caractère bien particulier dont on ne peut pas oublier les origines.

À partir de 1780, l'aspect de la population fut modifié par l'arrivée d'immigrants, surtout des Loyalistes dont environ 20,000 se seraient établis dans la province du Canada. Un grand nombre avait quitté la colonie de New York où l'on retrouvait des institutions et des coutumes semblables à celles de la Nouvelle-Angleterre qui élisait des officiers locaux et dont les habitants étaient très jaloux de l'autonomie locale.

Le Bas-Canada, Québec

Entre 1791 et 1837, on se départit peu de la tradition établie sous le régime français en matière d'administration locale. La population ne pouvait se cotiser pour fins d'améliorations locales, et lorsqu'une route ou un pont était devenu nécessaire, on devait s'adresser à la Législature. Les Canadiens français, surtout dans les régions rurales, ignoraient tout des institutions municipales. De plus il est curieux de constater qu'un grand nombre de Loyalistes, établis dans le Bas-Canada et habitués au gouvernement local, semblaient aussi se satisfaire de cette situation. Bourinot rapporte :

> "They appear to have quietly acquiesced in a state of things calculated to repress a spirit of local enterprise and diminish the influence of the people in the administration of public affairs. Indeed we have some evidence that the government itself was prepared for many years to discourage every attempt to introduce into Canada anything like the local system that had so long existed in New England. British statesmen probably remembered the strong influence that the town meetings of Boston had in encouraging a spirit of rebellion, and thought it advisable to stifle at the outset any aspirations that the Canadian colonists might have in the direction of such doubtful institutions. "I understand," wrote Mr. Richards in a report to the Secretary of State for the colonies, "that the Vermonters had crossed the line and had partially occupied several townships, bringing with them their municipal institutions; and that when the impropriety of electing their own officers was pointed out to them, they had quietly given them up and promised to conform to those of Canada".[4]

En 1830, l'Assemblée fut frappée par les conditions déplorables résultant du manque d'institutions locales. Les problèmes les plus urgents surgissaient dans les centres urbains et, dès 1827, Québec et Montréal avaient prié la Législature de leur accorder une charte. Elles obtinrent leur incorporation en 1832 pour une période de quatre ans, mais les conditions politiques difficiles en

(4) *Local Government in Canada*, p. 26.

empêchèrent le renouvellement en 1836 et il fallut attendre 1840 avant de les voir revivre.

Quant au gouverneur Sydenham, il était pleinement d'accord avec Durham qui, dans son rapport, déplorait l'absence d'institutions municipales dans le Bas-Canada. La Législature voulut jeter les bases juridiques d'une décentralisation administrative; mais aucune tradition n'avait préparé la voie à l'aménagement des institutions municipales. C'est pourquoi, à l'origine, elles ne vinrent pas du peuple, mais furent des créations artificielles de l'État; on s'apercevra que la législation ne fut pas inspirée par une politique cohérente, réfléchie et poursuivant un objectif général et bien défini.

Sous la direction de Sydenham, le Conseil spécial qui gouverna le Bas-Canada après les troubles de 1837 adopta, le 29 décembre 1840, une ordonnance[5] prévoyant l'établissement d'administrations locales. Cette ordonnance divisait le Bas-Canada en districts dont les affaires locales seraient dirigées par un préfet (warden) nommé et des conseillers élus. Une autre ordonnance de la même année[6] établissait la procédure à suivre pour l'élection, dans les paroisses et les townships, d'évaluateurs, de percepteurs, de grands voyers, etc. Les paroisses et les townships de plus de trois cents habitants étaient incorporés et leurs pouvoirs devaient être exercés par les habitants à une assemblée annuelle ou spéciale convoquée sous l'autorité du gouverneur.

Plusieurs proclamations ont été rendues en vertu et pour les fins de l'ordonnance de 1840 relative aux districts municipaux et aux conseils de district. Rappelons quelques-unes de ces proclamations:

- celle du 15 avril 1841 qui divise tout le Bas-Canada, à l'exception du district inférieur de Gaspé, en vingt-deux districts municipaux;
- celles concernant le lieu des assemblées des conseils de district, le nombre de conseillers à élire pour chaque paroisse, township ou union, dans chaque district municipal;
- celle qui divisait le district inférieur de Gaspé en deux districts municipaux.

Ces mesures furent impopulaires dans le Bas-Canada pour plusieurs raisons. D'abord, elles permettaient aux conseils de district d'imposer des taxes alors que les habitants du Bas-Canana n'y étaient pas habitués. En second lieu, le fait que ces ordonnances aient été promulguées par le Conseil spécial peu de temps après les troubles de 1837, causait une certaine appréhension sur les motifs qui en avaient provoqué l'adoption. Enfin, elles étaient mal accueil-

(5) 4 Vict., ch. 4.
(6) 4 Vict., ch. 3.

lies du fait qu'elles étaient rendues à une époque où le Haut et le Bas-Canada étaient réunis dans le but avoué d'enrayer l'influence canadienne-française. La mise en oeuvre de ces ordonnances était donc combattue par ceux mêmes qu'elles devaient servir.

Elles furent révoquées, en juillet 1845, par la loi 8 Vict., ch. 40 dont le préambule se lit en partie comme suit: « Attendu que l'expérience a montré que les ordonnances ci-après mentionnées ne sont pas et ne peuvent être adaptées à l'état présent du Bas-Canada . . . » Les conseils de district disparurent et les habitants de chaque paroisse ou township furent constitués en corporation dirigée par un conseil de sept membres élus pour un mandat de trois ans et qui choisissaient parmi eux un maire. La loi de 1845 était valide pour deux ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la session suivante du Parlement provincial.

Dès 1847, il parut avantageux d'abolir les municipalités de paroisse et de township, sauf pour les fins de la loi scolaire adoptée l'année précédente. La loi 10 Vict., ch. 7 abrogeait toute législation antérieure, incorporait les habitants de chaque comté ou portion de comté, quarante-six en tout, et les dotait d'un conseil de comté composé de deux représentants de chaque paroisse ou township, élus pour deux ans. En l'absence d'élection, le gouverneur en conseil pouvait en nommer les officiers pour un mandat de deux ans. Les conseils de comté pouvaient imposer une taxe foncière et conservaient en outre le pouvoir de créer des villes et des villages dirigés par sept conseillers élus pour deux ans.

Le système fut modifié à nouveau, pour revêtir la forme qu'on lui connaît présentement, par l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada; adoptée par le Parlement d'Union en 1855[7], cette loi prévoyait l'incorporation des paroisses, townships, villes et villages, sous la direction d'un conseil composé de sept membres élus qui choisissaient le maire dans leurs rangs. Les maires de ces municipalités formaient un conseil de comté et élisaient l'un d'entre eux préfet du comté. Les municipalités locales et de comtés pouvaient nommer les officiers nécessaires et imposer des taxes foncières.

On peut affirmer que lorsqu'en 1867 la Province de Québec se vit attribuer, par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la juridiction sur les institutions municipales, celles-ci avaient déjà profité des divisions territoriales de la paroisse religieuse et étaient solidement établies. Dès les premières années de la Confédération, le Parlement de Québec adopta un Code municipal[8] auquel s'ajouta une loi de 1876[9], achevant ainsi l'évolution juridique de notre système municipal.

(7) 18 Vict., ch. 100.
(8) 1870, 34 Vict., ch. 68.
(9) *Acte des clauses générales des corporations de villes*, 40 Vict., ch. 29.

Le développement des institutions municipales dans le Bas-Canada fut retardé par l'absence d'enthousiasme de la population, le manque d'expérience des habitants en matière d'organisation locale et les soupçons que l'on entretenait envers toute innovation proposée par la minorité anglaise. La tension entre Français et Anglais augmenta après les événements de 1837, à une époque où l'établissement d'institutions municipales dans le Haut-Canada rendait favorable l'adoption des dispositions semblables dans le Bas-Canada. Ce sont ces facteurs qui expliquent pour une part les fréquents changements que le système a dû subir avant d'en arriver à une forme acceptable par la population et adaptée à la situation particulière du Bas-Canada. Les fonctions municipales établies par le législateur sont nées à des intervalles irréguliers, les unes de l'action du gouvernement provincial et de l'intervention nécessaire de l'administration locale, les autres de certains facteurs psychologiques parfois contradictoires: optimisme à certaines époques, pessimisme en d'autre temps. Parfois la fonction dérivait directement de l'activité naturelle de la municipalité, mais on n'a pas toujours su conserver à celle-ci les ressources nécessaires à l'exécution de ses tâches ou on n'a pas su lui en fournir de nouvelles. Bref, le rôle de l'institution municipale semble avoir été déterminé par un besoin d'adaptation hâtive à des situations nouvelles, imprévues et changeantes qui parfois étaient locales, mais qui souvent résultaient de l'évolution générale de la province: révolution industrielle, exploitation des ressources naturelles, évolution démographique, réformes sociales.[10]

Sortes de municipalités

On compte trois sortes de municipalités dans la Province de Québec: celles qui sont régies par le Code municipal, par la Loi des cités et villes ou par des chartes spéciales. Elles se regroupent en deux types: urbaines pour les cités, villes, ou villages; — ou rurales, dont l'unité de base est la paroisse ou le township et dont l'unité régionale est le comté. Toutes relèvent de la Législature provinciale qui leur a donné la vie et qui a juridiction exclusive dans ce domaine en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867). Les plus nombreuses sont les municipalités régies par le Code municipal.[11]

Le Code municipal

Le Code municipal de la Province de Québec, qui est l'une des parties les plus importantes de notre droit administratif, s'applique à toute la province, excepté aux cités et villes et à quelques municipalités isolées que les dispositions spéciales de leur charte sous-

(10) Voir *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les Problèmes Constitutionnels*, Vol. 3, t. 2, pp. 5, 6, 14, 15.

(11) Dans les derniers paragraphes de cette section, nous utilisons les ouvrages de R. TELLIER, *Code Municipal de la Province de Québec*, Wilson et Lafleur, 1962, et de Jean-Charles BONENFANT, *Les Institutions politiques canadiennes*, Les Presses universitaires Laval, 1954.

traient à son empire. Il groupe deux espèces principales de municipalités: le municipalités de comté et les municipalités locales. Tout le territoire régi par le code est divisé en municipalités de comté dont les limites diffèrent des comtés provinciaux et fédéraux. Chaque municipalité de comté comprend un certain nombre de municipalités locales qui sont des municipalités de campagne ou rurales, ou des municipalités de village ou encore des municipalités de ville organisées sous l'ancien code et qui continuent d'être régies par le nouveau. Les municipalités de campagne ou rurales se subdivisent elles-mêmes en municipalités de paroisse, de canton, de partie de canton ou de cantons-unis.

L'érection, la division ou l'annexion des municipalités locales relèvent exclusivement du lieutenant-gouverneur en conseil, qui agit à la demande de la majorité des propriétaires de biens-fonds compris dans les limites des territoires affectés. Les habitants de chaque municipalité forment une corporation qui, sous son nom corporatif, a le pouvoir d'acquérir des biens meubles et immeubles, de contracter, de s'obliger, d'obliger les autres envers elle, de transiger dans les limites de ses attributions, d'ester en justice et d'exercer en général tous les pouvoirs qui lui sont accordés ou dont elle a besoin pour l'accomplissement des devoirs qui lui sont imposés. Ces pouvoirs sont habituellement décrits dans une loi; ceux qui ne leur sont pas spécifiquement accordés dépassent leur capacité légale. En droit anglais, la corporation est toujours une entité légale séparée et distincte des membres qui la composent; les pouvoirs que possèdent les corporations municipales ne sont pas exercés par les habitants eux-mêmes mais par un conseil élu par les contribuables. Il ne faut donc pas confondre la « municipalité » et la « corporation »; la municipalité — c'est le territoire; la corporation — c'est le corps public qui seul exerce les pouvoirs que lui donne le code.

Le conseil de comté se compose des maires de toutes les municipalités locales du comté et s'occupe des ouvrages ou objets qui concernent tout le comté ou plus d'une municipalité locale du même comté. Les municipalités de comté n'ont plus le pouvoir de prélever directement des taxes, cette fonction étant laissée aux municipalités locales. Le conseil local se compose d'un maire et de six conseillers, élus par les propriétaires, leur conjoint, leurs enfants et les locataires de la municipalité qui possèdent les qualités requises pour voter. Chaque année désignée par un nombre impair, on élit le maire et trois conseillers; l'année suivante, on élit les trois autres conseillers.

Loi des cités et villes

Les cités et les villes sont régies par une loi spéciale qui, à l'intérieur des Statuts refondus, est un autre Code municipal ac-

cordant généralement des pouvoirs plus étendus: c'est la Loi des cités et villes. Les municipalités de village se transforment en villes ou en cités par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil publié dans la Gazette Officielle.

Villes à charte

Parmi les cités et villes, il y en a qui jouissent d'un statut spécial. Ce sont les villes à chartes, c'est-à-dire celles régies par la Loi des cités et villes avec des précisions contenues dans une loi spéciale les concernant, ou encore celles dont tout le statut est prévu dans une loi spéciale, comme c'est le cas pour Québec et Montréal.

Contrôle provincial

Pour aider et surveiller ces institutions municiales, il y a dans la Province de Québec, comme dans presque toutes les autres provinces, un ministère des Affaires municipales. Créé il y a une quarantaine d'années, il se compléta en 1932 par une Commission municipale dont les pouvoirs de contrôle sur toutes les municipalités, cités et villes sont considérables, et qui surtout peut les prendre en tutelle lorsque leur mauvaise administration ou leur situation financière précaire l'exige.

III — La paroisse religieuse et civile

Statut et composition

Au côté des institutions municipales proprement dites, il y en a une autre qui leur est apparentée et dans laquelle aussi se manifeste ce besoin de régler localement le plus de problèmes possibles: la paroisse religieuse. Autrefois régies par le chapitre 308 des Statuts refondus de Québec (1941), les paroisses et les fabriques tombent maintenant sous une nouvelle loi organique sanctionnée le 6 août 1965 et intitulée Loi des fabriques. C'est par décret publié dans la Gazette Officielle de Québec que l'évêque d'un diocèse érige, dans le territoire soumis à sa juridiction, des paroisses et des dessertes, les démembre, les supprime ou les annexe. Les anciens commissaires pour l'érection civile des paroisses disparaissent avec la nouvelle loi; le décret d'érection canonique aura désormais pour effet de constituer la fabrique en corporation pour fins civiles. La composition des fabriques est aussi modifiée. La fabrique de paroisse sera constituée du curé et de six marguilliers; la fabrique de desserte se composera du desservant et de trois marguilliers, ce nombre pouvant être porté à six par décret de l'évêque. Les marguilliers seront élus par roulement par l'assemblée des paroissiens pour un mandat de trois ans. Tout paroissien, homme ou femme, devient éligible à cette charge, même s'il ne possède pas de qualification foncière. Avec la nouvelle loi, il n'y aura plus de syndics élus pour la construction d'églises. Tous les pouvoirs sont investis dans la fabrique avec le

concours de l'évêque, de l'assemblée des paroissiens ou des paroissiens propriétaires, le cas échéant. La fabrique est une corporation ecclésiastique constituée pour fins religieuses seulement.

Principes

Il suffit de rappeler ici quelques principes s'appliquant à ces institutions. La paroisse a influencé grandement la division géographique de la province mais, considérée du point de vue civil, elle est une entité géographique religieuse et non une corporation. Elle n'a rien d'une entité légale qui la placerait dans les rangs des personnes civiles ou morales. La reconnaissance civile n'a pour objet que de pouvoir transformer plus tard, et le cas échéant, la paroisse en une municipalité. Le dernier mot est au pouvoir établi qui en principe a seul juridiction sur la division territoriale de la province. Avec la reconnaissance civile, une municipalité n'a pas été constituée, encore moins une corporation municipale. Il y aura une toute autre procédure et un tout autre tribunal à cette dernière fin. Mais l'Etat s'occupe directement de l'entité déjà créée par l'autorité religieuse.

L'évêque a l'autorité suprême et exclusive sur l'érection, la division et le démembrement des paroisses et dessertes; il en est de même des églises, chapelles, presbytères et cimetières. En ces matières, il n'y a point d'appel devant les tribunaux civils; le recours d'un catholique se porte devant les tribunaux ecclésiastiques supérieurs. La fabrique est la corporation qui administre les biens temporels de la paroisse ou de la desserte. Légalement, on ne peut concevoir une paroisse sans fabrique; elle agit sous le nom corporatif de: « La Fabrique de la paroisse (ou de la desserte) de ..... »[12]

Définitions

Nous avons vu que la paroisse religieuse était une entité géographique pour les fins du culte. Par ailleurs, l'article 16 du Code municipal stipule:

> « Les expressions, termes et mots suivants, lorsqu'ils se rencontrent dans le présent code ou dans les règlements ou autres ordres municipaux, ont le sens, la signification et l'application qui leur sont respectivement assignés dans le présent article, à moins qu'il ne soit autrement déclaré ou indiqué par le contexte de la disposition :
>
> 1. Le mot « municipalité » désigne le territoire érigé pour les fins d'administration municipale; . . .
>
> 2. Les termes « municipalité rurale » ou « municipalité de campagne » comprennent et désignent les municipalités de paroisse, de canton, de partie de canton, de cantons-unis, et généralement toute municipalité locale autre que les municipalités de ville ou de villages; . . .
>
> 5. Le mot « paroisse » désigne tout territoire érigé en paroisse par l'autorité civile; »

(12) Voir aussi Gérard DENIS, *Code des Fabriques*, Wilson et Lafleur, 1953, pp. 13, 14.

Les paragraphes 5°, 6° et 9° de l'article 1 de la Loi de l'instruction publique donnent les définitions suivantes :

> « 1. Dans la présente loi, ainsi que dans les règlements concernant l'instruction publique, les mots, termes et expressions dont la signification est ci-après déterminée ont le sens et l'application qui leur sont respectivement assignés : . . .
>
> 5° Les mots « municipalités de campagne » désignent toutes les municipalités de paroisse, de parties de paroisse, de canton, de cantons-unis, et généralement toute municipalité autre que les municipalités de cité, de ville ou de village;
>
> 6° Les mots « municipalité locale » désignent indistinctement toute municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne administrée par un conseil municipal; . . .
>
> 9° Le mot « paroisse » désigne un territoire érigé en paroisse par l'autorité civile; »

On voit donc que lorsque ces lois parlent de la paroisse, elles entendent la municipalité civile.

IV — Conclusion

L'existence d'administrations locales est universelle; quelle que soit la forme qu'elles adoptent et malgré leurs lacunes, elles ont des mérites incontestables et il ne paraît pas possible de songer à les faire disparaître totalement. Au Québec, nous connaissons le rôle primordial qu'a joué la paroisse religieuse à travers notre histoire, d'abord comme unique structure locale et ensuite comme puissant facteur d'influence dans l'évolution laborieuse de notre système municipal et scolaire. Il faut cependant rappeler ici que s'il peut fort souvent exister un « lien de fait » entre le territoire de la municipalité civile ou scolaire et celui de la paroisse religieuse, il n'existe aucun « lien de droit » entre l'organisation municipale scolaire actuelle et la paroisse considérée comme cadre de la vie religieuse.[13] C'est pourquoi nous avons insisté sur l'évolution du régime municipal dans la province; c'est aussi la reconnaissance de cette prémisse qui nous permet de mieux comprendre les caractères juridiques de notre système scolaire que nous tentons de dégager dans les chapitres qui suivent.

(13) Voir sur ce point l'intéressant exposé de Me André MOREL dans *Justice et Paix scolaire*, Les Éditions du Jour, 1962, pp. 11 et ss.

CHAPITRE II

LES AUTORITÉS SCOLAIRES EN DEHORS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

I — En Angleterre et en France[1]

Angleterre

Pour une population dépassant cinquante millions d'habitants, on compte, en Angleterre, 146 administrations locales ou "local education authorities" chargées de l'enseignement. En effet, l'Education Act de 1944, en réduisant le nombre des autorités locales, remettait entre les mains des seuls "county councils" et "county borough councils" la compétence en matière d'enseignement. Ces conseils, autorités municipales et scolaires, sont chargés d'organiser dans leur circonscription un système d'enseignement complet pour les trois degrés: primaire, secondaire, supérieur. Ils doivent cependant partager leurs responsabilités et obtenir la coopération de personnes responsables. C'est ainsi qu'ils délèguent des devoirs et des pouvoirs à certains corps qui leur sont subordonnés.

Autorité première en matière d'enseignement dans son comté, le conseil constitue un ou plusieurs comités d'éducation ou "education committees" dont les recommandations ou rapports seront prérequis à toute décision du conseil. Il peut déléguer aux comités n'importe lequel de ses pouvoirs, sauf celui d'imposer des taxes et de contracter des emprunts. Les comités d'éducation sont formés d'un nombre indéterminé de membres nommés par le conseil; la plupart sont membres du conseil lui-même et les autres sont choisis en fonction de leurs connaissances des problèmes éducationnels. Avec la permission du ministre, deux ou plusieurs autorités locales peuvent former un comité d'éducation conjoint pour juger de questions communes. Le conseil peut aussi déléguer son autorité admi-

(1) Voir *L'Education dans le monde* (Organisation et statistiques), publié par l'U.N.E.S.C.O., 1955.

nistrative soit à un "divisional executive" dont il nomme les membres ou à un "urban" ou "borough district council" élu au vote populaire.

A la tête de chaque école élémentaire, on retrouve un "body of managers" composé de pas moins de six membres dont les deux tiers sont nommés par le conseil et le dernier tiers par les représentants des districts. D'autre part, le "body of governors" d'une école secondaire est constitué comme l'entend le conseil. Lorsqu'une décision concerne exclusivement une école élémentaire ou secondaire, les gérants ou les gouverneurs selon le cas, seront consultés; on leur confiera même parfois la responsabilité de prendre eux-mêmes la décision. Ainsi, malgré le petit nombre d'unités administratives, l'Angleterre cherche à garder la gestion de l'enseignement le plus près possible de sa population.

Le système anglais est ainsi fortement décentralisé; les conseils, qui sont des assemblées élues au suffrage universel, bénéficient d'une très large autonomie dans l'établissement, la direction et l'entretien des écoles publiques. Ils subventionnent (traitements, livres, mobilier...) plusieurs établissements privés qui conservent certains pouvoirs de direction, plus ou moins étendus suivant l'importance de l'aide financière reçue. Au point de vue pédagogique, on laisse au corps enseignant une grande liberté d'action sur les programmes, les horaires et les méthodes. Sous la juridiction du conseil, les chefs d'établissements et leurs collaborateurs règlent le plus souvent ces questions de même que le choix des manuels. Le ministère de l'Éducation contrôle l'activité des administrations locales au moyen de règlements généraux, d'inspections et de subventions conditionnelles.

France

Le système scolaire français se compose d'établissements d'enseignement public qui relèvent directement de l'État et d'établissements d'enseignement privé ou libre qui appartiennent à des particuliers, à des collectivités ou à des associations à caractère confessionnel. L'enseignement public français est centralisé et dépend du ministère de l'Éducation nationale. Pour fins d'administration scolaire, la France est divisée en une quinzaine de régions ou académies. À la tête de chacune, un recteur représente le ministre et agit au nom de toutes les directions du ministère. Au chef-lieu de chaque département, un inspecteur d'académie représente le recteur et le ministre, et joue le rôle de directeur départemental de l'éducation nationale.

Les programmes, le recrutement et la formation des maîtres sont uniformes sur toute l'étendue du territoire national. L'État se réserve la collation des grades et diplômes, même pour les élèves de l'enseignement privé. Cette forte centralisation est corrigée par l'intervention, à tous les échelons (ministère, académie, départe-

ment), d'organismes dont une partie des membres sont élus : conseils, comités, commissions, qui sont consultés par le ministre ou ses représentants avant toute décision de quelque importance. Le budget de l'éducation nationale couvre une part considérable des frais de l'enseignement public, le solde étant à la charge des communes et des départements.

II — Aux États-Unis[2]

Le système scolaire des États-Unis a évolué à partir de la décentralisation et d'unités scolaires souvent très petites. Tous les états reconnaissent leurs responsabilités en matière d'enseignement, mais le rôle des districts scolaires reste considérable. En général, l'administration des écoles est confiée à des corps élus localement; il en résulte, comme dans toute structure semblable, un système difficile à coordonner, offrant des services de qualité inégale, mais qui accomplit un travail essentiel sous une autorité rapprochée du peuple.

On ne peut attribuer à un plan d'ensemble le développement d'un tel système; il est né d'un effort d'adaptation à une philosophie et à des circonstances changeantes. Durant l'ère coloniale et particulièrement en Nouvelle-Angleterre, on adopta certains principes d'organisation scolaire locale, avec l'approbation de l'État et l'encouragement des autorités religieuses. L'expérience du Massachusetts au 17e siècle a créé un précédent sur le continent; plusieurs états et la plupart des provinces canadiennes s'en sont servi comme modèle. Avec l'établissement de nouveaux villages, on prévoyait des écoles de district dont les administrateurs se virent accorder une grande autonomie. Le système de districts scolaires s'étendit aux nouveaux territoires des États-Unis; les états manifestèrent dans leur constitution l'intention d'établir et d'entretenir un système d'écoles publiques, mais au départ cette promesse demeura lettre morte presque partout. Certains auteurs croient que c'est par crainte du pouvoir central que l'enseignement est demeuré partie intégrante de l'organisation des collectivités locales. D'autres pensent tout simplement que l'enseignement, à l'époque, n'intéressait que le petit nombre et qu'en conséquence, la rétention par l'administration locale des pouvoirs revendiqués par le gouvernement de l'état démontre l'indifférence de ce dernier.

L'abandon de l'idée de l'école comme oeuvre charitable, vers la fin du 19e siècle, l'application du principe de l'école commune élémentaire et secondaire, la nouvelle fonction de surintendant local des écoles et l'importance des ressources financières contribuèrent au développement d'administrations locales plus fortes et relativement indépendantes d'un contrôle central. Ainsi on retrouve, à cette épo-

(2) Voir aussi *Encyclopedia of Educational Research*, 3e édition.

que, deux types d'autorités scolaires reconnues par l'État: les unes dans les limites des cités et villes, parfois même chargées aussi du gouvernement municipal; les autres, rurales et sous la surveillance du surintendant des écoles ou d'une corporation scolaire de comté. À la fin du 19e siècle, les états relevèrent les autorités locales de certaines responsabilités, notamment la certification des maîtres. Puis, après 1925, l'intervention des états s'avéra nécessaire pour réaménager et réorganiser les districts scolaires. D'ailleurs, les administrations locales se tournaient de plus en plus vers le gouvernement de leur état pour obtenir son aide financière, au détriment de leur autonomie.

En septembre 1956, il y avait aux États-Unis, 51,881 districts scolaires dont un certain nombre ne faisait fonctionner aucune école. Des enquêtes établissaient que l'on pourrait réduire ce nombre à environ 10,000, auxquels s'ajouteraient 2,500 districts intermédiaires ou régionaux. Il existe présentement dans ce pays une grande variété d'administrations locales, du district comprenant une seule école à celui basé sur le comté, en passant par ceux qui couvrent un village, une cité ou une ville. Certaines ont juridiction sur l'enseignement élémentaire seulement; d'autres dépassent le secondaire. Le district scolaire est administré par une corporation dont les membres sont ordinairement élus. La corporation légifère, surveille et administre les écoles, comme dépositaire de pouvoirs délégués par l'état. Elle détermine les besoins de son district, autorise les dépenses, contracte au nom du district, impose et perçoit des taxes. Elle s'entoure d'un personnel administratif à la tête duquel se trouve habituellement un surintendant des écoles qui agit comme trait d'union entre les professionnels de l'enseignement et la corporation. On accorde de plus en plus de responsabilités à des districts intermédiaires basés sur le comté; leur autorité, selon les experts, devrait s'exercer sur environ 6,000 étudiants. Ces districts régionaux établissent un lien entre le gouvernement de l'état et les districts locaux, et détiennent des pouvoirs qui leur sont délégués par les deux ordres.

III — Dans les autres provinces du Canada[3]

Colombie Britannique

En Colombie Britannique, une loi de 1905 décréta que chaque municipalité rurale ou urbaine devenait un district scolaire. Les territoires non organisés couvraient cependant 90% de la superficie de la province; là, le district n'employant qu'un seul maître était de règle. En 1916, on permit la formation de "consolidated school districts" mais peu furent érigés. Un comité d'enquête recommandait, en 1925, le regroupement obligatoire partout où

(3) Voir aussi la publication du Bureau Fédéral de la Statistique : *The Organization and Administration of Public Schools in Canada*, 2e édition, 1960.

c'était désirable; le seul établissement d'un "larger unit of school administration" vers 1935 fit disparaître d'un coup 63 districts scolaires pauvres. Les résultats encourageants de cette expérience provoquèrent des législations semblables en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, permettant la création de grandes unités administratives.

En Colombie Britannique, on ne poursuivit pas immédiatement l'expérience à travers la province à cause de l'isolement des collectivités les unes des autres. Après quelques nouvelles tentatives, le gouvernement créa, en 1944, la Commission Cameron pour enquêter sur le financement de l'éducation et les relations administratives entre la province et les districts scolaires. La Commission recommanda la division de la province en 74 "larger school districts" pour remplacer les 663 districts scolaires qui existaient alors et en 1946, le gouvernement fit adopter une loi qui donnait suite aux recommandations de la Commission Cameron. Chaque district est administré par un corps de syndics élus. Toutes les écoles publiques de cette province sont non-confessionnelles.

Alberta

Au moment de son entrée dans la Confédération, en 1905, l'Alberta comptait 176 districts scolaires. Il y en avait 3,859 en 1935. Les regroupements amorcés au début du siècle avaient provoqué toutefois la création de 45 districts consolidés. Mais avant 1936, les efforts pour établir des "larger units of administration" rencontrèrent l'opposition des administrateurs scolaires. La même année, un amendement à la législation scolaire prévoyait la réorganisation d'une partie de la province en 48 divisions scolaires, comprenant chacune de 50 à 80 districts. Les cités, villes, villages, les districts consolidés et les écoles séparées étaient exclus de ces divisions; d'autres divisions ont été établies depuis et l'on tend à y inclure les villages et les villes. Les écoles élémentaires et secondaires de chaque division sont administrées par une corporation scolaire de trois à cinq membres, chacun représentant une sous-division et étant élu pour trois ans. Les districts absorbés par les grandes unités et les divisions continuent d'exister et d'élire trois syndics dont le rôle n'est que consultatif sauf quant au choix des maîtres pour l'enseignement de la religion et du français au niveau élémentaire, le cas échéant. Il existe, dans cette province, des écoles séparées pour les minorités catholique ou protestante.

Saskatchewan

Peu après son entrée dans la Confédération, en 1905, la partie sud de la Saskatchewan comprenait un réseau de petites unités scolaires locales. En 1937, un rapport de la Canadian Teachers' Federation proposait la formation de grandes unités administratives dans le but d'améliorer le système. De nouveau en 1939, un comité d'enquête sur l'administration scolaire recommanda la création,

sur vote favorable des contribuables, de grandes unités comprenant chacune de 60 à 75 districts scolaires. Il proposa que chaque unité soit divisée en 6 sous-unités élisant un syndic à la grande unité et que les corporations scolaires de districts se voient privées de tout pouvoir quant aux finances scolaires et à l'engagement des maîtres. La Législature adopta, en 1944, le Larger School Units Act pour donner suite aux recommandations du comité, sauf quelques modifications dont l'octroi au gouvernement du pouvoir de créer une grande unité par proclamation, le vote des contribuables n'étant exercé que pour s'y opposer.

En 1944, il y avait 4,571 districts scolaires dans la province; en 1949, 46 grandes unités étaient déjà créées. En 1958, 4,820 des 5,227 districts scolaires organisés dans la province étaient compris dans de grandes unités. Les autres étaient pour la plupart des districts d'écoles séparées, de cités ou de villes, exclus des grandes unités. Chaque unité est administrée par une corporation de cinq à huit membres choisis par le collège électoral constitué par chaque sous-unité groupant les délégués des districts scolaires. Cette méthode diffère de celle utilisée dans la plupart des autres provinces et aux États-Unis. Une législation semblable à celle de l'Alberta s'applique ici aux écoles séparées.

Manitoba

Au Manitoba, l'unité originale en matière d'administration scolaire n'était responsable que d'une école. Graduellement, la municipalité civile servit de base au financement des districts scolaires qu'elle couvrait. En 1910, une législation permettait l'établissement de districts scolaires municipaux, le conseil municipal se voyant chargé de l'administration scolaire plutôt que de demeurer un simple intermédiaire pour le financement des écoles. Cette législation porta peu de fruits à cause surtout de l'absence de subventions accrues. Ce n'est qu'en 1946 que la Législature adopta une nouvelle loi prévoyant l'établissement de deux grandes unités expérimentales semblables à celles qui existaient en Alberta et en Saskatchewan. Il semble cependant que la formation de telles unités sur une base volontaire et sans encouragement financier, donne peu de résultats concrets. La province connaît donc une variété de districts scolaires. Les syndics sont élus suivant une procédure se rapprochant de celle des élections municipales. Toutes les écoles publiques de la province sont non-confessionnelles.

Ontario

La structure des administrations scolaires locales en Ontario est très complexe. Les enseignements élémentaire et secondaire sont généralement confiés à des corporations scolaires distinctes. Au niveau élémentaire, il faut faire la distinction entre les régions rurales et urbaines — "rural or urban school board" — avec possibilités de régionalisation — "consolidated school section" — et de regroupement — "township school area". D'autre part, tous ces

territoires peuvent se joindre à une grande unité ou "larger unit of administration". Au niveau secondaire, on retrouve des corporations scolaires indépendantes des premières — "high school districts and boards, continuation school boards". Enfin, des bureaux d'éducation ou "boards of education" peuvent être constitués dont la juridiction s'étendra aux deux niveaux. Les membres des corporations scolaires sont ordinairement élus; dans certains cas, ils sont nommés par l'autorité municipale ou délégués par les administrations scolaires constituantes. Il existe, en Ontario, un réseau d'écoles séparées.

Nouvelle-Écosse

En 1942, la Nouvelle-Écosse entreprit une vaste campagne pour soumettre les nombreux districts à l'autorité de corporations scolaires et municipales. Cette idée avait été mise de l'avant dès 1926 pour étendre la base du financement scolaire. En 1960, il y avait 66 unités municipales pour fins scolaires: 24 rurales, 40 villes et 2 cités. La corporation scolaire « municipale » comprend sept membres dont quatre sont nommés par le conseil municipal et trois par le lieutenant-gouverneur en conseil. Pour exercer localement certains pouvoirs, on a conservé les districts (environ 1,200) qui élisent trois syndics. Il n'y a pas d'écoles séparées dans cette province, non plus qu'au Nouveau-Brunswick et dans l'Île-du-Prince-Édouard: les écoles publiques de ces provinces sont non-confessionnelles.

Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, on a adopté le comté comme unité de base pour le financement des écoles rurales. La corporation scolaire de comté est composée de membres nommés par le conseil de comté et par le lieutenant-gouverneur en conseil. Chaque comté est divisé en paroisses (unités territoriales) et chaque paroisse en 2 à 30 districts scolaires qui continuent d'être l'unité administrative. Les districts élisent trois syndics. On trouve un nombre croissant de districts consolidés dans la province. Dans la plupart des centres urbains, l'enseignement est régi par une corporation dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et le conseil municipal.

Île-du-Prince-Édouard

Dans l'Île-du-Prince-Édouard, le territoire affecté à chaque école forme un district scolaire qui élit des syndics; Charlottetown et Summerside font exception et constituent chacune un district. La loi permet la formation de corporations scolaires régionales de "high schools" ainsi que l'établissement de grandes unités rurales régies par des syndics élus et nommés; mais le mouvement de regroupement semble avoir peu de succès dans la province.

Terre-Neuve

Le système scolaire de Terre-Neuve diffère de celui des autres provinces. Il est entièrement confessionnel et il existe des districts

scolaires pour chaque groupe religieux ayant droit à des écoles publiques. Chaque district est administré par une corporation scolaire dont les membres sont nommés par le gouvernement. En 1960, Terre-Neuve comprenait 308 districts scolaires répartis comme suit: Église Anglicane, 92; Catholiques romains, 80; Église Unie, 91; Presbytériens, 1; Armée du Salut, 17; Multi confessionnels, 25; Adventistes du septième jour, 1; Assemblées de Pentecôte au Canada, 1.

IV — Conclusion

Au niveau des structures locales, et en particulier dans les pays dont le droit administratif est d'origine ou d'inspiration britannique, on constate que les réformes majeures, depuis le début du 20e siècle, ont surtout porté sur le regroupement des corporations scolaires et la régionalisation de l'enseignement. C'est pourquoi nous avons insisté davantage sur cet aspect du développement de divers systèmes scolaires en dehors de la Province de Québec. Ces efforts sont d'ailleurs une conséquence logique et presque inévitable de la révolution qui s'est accomplie, durant cette période, dans tous les autres secteurs de l'activité sociale.

CHAPITRE III

LES AUTORITÉS SCOLAIRES DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

La Commission, dans la première partie de son Rapport, a retracé l'évolution et a donné un bref aperçu historique de tout le système d'enseignement dans la Province de Québec: institutions publiques et privées, structures administratives supérieures et inférieures, enseignement élémentaire, secondaire, professionnel et supérieur. Étant donné l'objet de cette première partie, la Commission s'est arrêtée plus longuement sur la description et le fonctionnement des structures administratives supérieures. Il nous apparaît maintenant utile, sinon essentiel, de rappeler les origines et l'évolution de l'administration scolaire locale au Québec, en les replaçant dans leur contexte social, politique, juridique et économique.[1]

Le régime français

En France, pendant cette période qui couvre les années 1608 à 1760, l'État laisse à l'Église catholique le soin de réglementer l'enseignement. Le droit scolaire y est d'abord établi par les décrets des synodes diocésains et des conseils provinciaux ou nationaux. L'intervention de l'État se limite à la sanction de ces décisions. En Angleterre, l'Église anglicane porte la plus grande part des responsabilités en matière d'enseignement. On retrouve une situation analogue dans plusieurs autres pays. Il ne faut donc pas être surpris de constater que, sous le régime français, la Nouvelle-France ne connaisse aucune législation scolaire formelle, aucune organisation régulière et officielle. Tout comme en France, l'État s'en remet à l'Église catholique et l'évêque est l'autorité suprême

(1) Nous empruntons principalement à L.-P. AUDET, *Le Système Scolaire de la Province de Québec*, 6 volumes, les notes historiques qui suivent.

en éducation. Toutes les autorisations importantes émanent de l'évêque et les curés sont des mandataires qui appliquent ses ordres.

Mgr A. Gosselin rapporte que la législation scolaire, si l'on peut s'exprimer ainsi, avait été fixée par plusieurs actes de Mgr de St-Vallier (lettre circulaire de 1691, Statuts du quatrième Synode de Québec en 1700, Rituel de 1703), deux ordonnances de l'intendant Dupuis du 4 juin et du 16 novembre 1727 et un mandement de Mgr Dosquet en 1735.(2) Législation peu compliquée pour un système scolaire relativement simple qui relève presque entièrement de l'initiative privée. Le clergé usait de ses prérogatives avec tant de zèle et d'exclusivité que les institutions d'enseignement tombaient virtuellement toutes sous l'autorité ecclésiastique. Ainsi, une ordonnance de 1727 pouvait défendre à quiconque d'enseigner aux jeunes sans la permission écrite de l'évêque. Ce qui fait dire à C. E. Phillips que le but primordial de l'enseignement se confondait avec celui de l'Église catholique: assurer le salut des âmes.(3)

Quel est donc le rôle de l'autorité civile ? Le gouverneur, l'intendant et l'évêque sont les personnages les plus importants de la colonie. L'Église est étroitement liée à l'État qui se contente de fournir une aide financière, d'appuyer l'oeuvre du clergé et d'assurer, par des ordonnances, l'exécution des prescriptions épiscopales. Un tel système, lequel était de fait entièrement uni-confessionnel, implante en Nouvelle-France une tradition ferme qui influencera directement ou indirectement la législation postérieure.

Le régime anglais

Par les Capitulations de Québec (18 septembre 1759) et de Montréal (8 septembre 1760) le Canada devient possession coloniale de la Grande-Bretagne. Le conquérant peut disposer des vaincus comme il l'entend, conformément aux principes reconnus du droit international de l'époque *(De jure belli ac pacis; De jure naturae et gentium)*. Le vainqueur s'empresse habituellement d'imposer sa religion et sa langue par le truchement des écoles, selon la pratique universelle. Les habitants du Canada ne peuvent donc pas s'attendre à ce que l'on respecte leurs institutions les plus chères. Il ne leur reste qu'à s'en remettre à l'esprit chrétien des Anglais.

Les textes constitutionnels d'alors, comme les traités de droit international, parlent peu d'éducation, mais contiennent de nombreuses dispositions se rapportant à la religion. Or, nous savons que l'éducation était inséparable du problème religieux. Il convient donc de s'arrêter un instant sur certains de ces textes. Jusqu'en 1867, le Canada conquis sera régi constitutionnellement, tour à tour ou simultanément, par les Capitulations de Québec et de Montréal, le Traité de Paris, la Proclamation Royale de 1763, l'Acte de Québec de 1774, l'Acte Constitutionnel de 1791 et l'Acte d'Union de 1840,

(2) *L'Instruction au Canada sous le régime français*, Laflamme et Proulx, Québec, 1911, pp. 124, 125.
(3) *The development of education in Canada*, W. J. Gage and Company Limited, Toronto, 1957, p. 4.

auxquels peuvent s'ajouter les instructions royales aux gouverneurs de la colonie.

L'article 6 de la Capitulation de Québec et l'article 27 de la Capitulation de Montréal accordent aux habitants de la colonie le libre exercice de leur religion. Le clergé peut continuer d'exercer ses fonctions pastorales et conserve la propriété de ses biens meubles et immeubles ainsi que le droit d'en disposer à son gré (article 23 de la Capitulation de Montréal). Le roi d'Angleterre, maître du futur régime juridique du Canada, peut maintenir les lois existantes ou les modifier à volonté. Pour le moment, les anciennes lois de la colonie demeurent applicables aux nouveaux sujets britanniques, du moins en ce qui a trait aux litiges entre ceux-ci. Le gouverneur s'efforce en outre, dans toute la mesure du possible, de suivre la loi et les coutumes des habitants. Malgré l'austérité des instructions royales et des directives au gouverneur, Londres favorisera toujours la prudence et la modération.

Signé à la fin de la guerre de Sept Ans, le Traité de Paris du 10 février 1763 confirme notamment la liberté de pratiquer la religion catholique « en tant que le permettent les Loix de la Grande-Bretagne » (article 4); cette restriction était peu rassurante pour les Canadiens et le clergé. La Proclamation Royale du 7 octobre 1763 abolit le droit français au Canada et donne à Québec son premier gouvernement civil sous le régime britannique; les lois anglaises remplacent la Coutume de Paris et l'anglais devient la langue officielle devant les tribunaux. Les Instructions Royales du 7 décembre 1763 au gouverneur Murray comprennent cinq articles concernant directement la religion ou les écoles; le gouverneur devra encourager la construction d'écoles protestantes pour inciter graduellement les habitants à embrasser la religion protestante et à élever leurs enfants dans les principes de cette religion. En outre, on exige de tout instituteur canadien qu'il soit muni d'une autorisation du gouverneur pour enseigner; jusque-là, cette autorisation relevait de l'évêque catholique.

Le Traité de Paris, la Proclamation et les Instructions contenaient des dispositions qui violaient les termes des capitulations. On cherchait notamment à refuser toute juridiction ecclésiastique émanant de Rome ou toute autre juridiction étrangère sur le territoire de la colonie. Un juriste renommé, Wedderburn, déclarait en 1772 que « l'exercice de toute juridiction ecclésiastique, en vertu des pouvoirs conférés par le Saint-Siège, est à la fois contraire aux lois formelles d'Angleterre et aux principes du gouvernement car elle constitue un empiètement sur la souveraineté du Roi . . . » laquelle devait s'étendre à toutes ses possessions.

D'autre part, on ne pouvait assurer aux catholiques une réelle liberté de culte qu'en leur permettant d'avoir un évêque. La difficulté se trouva contournée en pratique par la coutume qui s'établit,

avec le consentement tacite du Parlement impérial, de nommer un coadjuteur agréé du gouverneur de la colonie et confirmé dans ses fonctions par des bulles du Saint-Siège. La perpétuité de l'épiscopat se trouvait ainsi maintenue et sauvegardée. Ce n'est pourtant qu'en 1813 qu'un acte officiel du gouvernement impérial, signé par Lord Bathurst, conféra au chef de l'Église canadienne une confirmation d'État, en le désignant officiellement comme évêque catholique de Québec.

L'application de la restriction contenue à l'article 4 du Traité de Paris ainsi que l'introduction du serment d'allégeance et de la déclaration d'abjuration (article 29 des Instructions à Murray), rendirent impossible la convocation de l'assemblée générale qui devait participer au gouvernement de la colonie. Il en résulta une situation qui ne se corrigea qu'avec l'Acte de Québec. Par l'Acte de Québec (1774), les dispositions des lois civiles anglaises imposées par la Proclamation de 1763 sont annulées et le Serment du Test remplacé, pour les catholiques, par une nouvelle formule de serment. L'Acte réaffirme la liberté d'exercice de la religion catholique, maintient le droit criminel anglais et crée un conseil, nommé par la Couronne, pour l'administration des affaires de la colonie.

Pendant les quelque quarante années du régime anglais, l'enseignement, tant du côté catholique que du côté protestant, continuera d'être relié intimement à l'initiative privée, et plus particulièrement aux Églises. Cette période fut l'une des plus sombres de toute notre histoire scolaire: difficultés de recrutement du personnel enseignant, suppression de l'ancien budget scolaire, menaces, confiscations, détournement des biens affectés à l'éducation (comme dans le cas des biens des Jésuites).

Une commission d'enquête sur l'éducation

Cette déplorable situation intellectuelle n'échappa point à l'attention des gouverneurs de la colonie. C'est ainsi qu'en 1787, Lord Dorchester mit sur pied une commission d'enquête qui devait suggérer les meilleurs moyens à prendre pour promouvoir l'instruction élémentaire. La commission fit rapport à la fin de 1789 et recommanda l'établissement d'une école élémentaire par paroisse, d'une école modèle par comté, et d'une université à Québec, dans laquelle l'enseignement séculier devait être donné aux catholiques et aux protestants réunis, sans enseignement moral et religieux. C'était le début d'une ère qui allait voir s'établir les premiers fondements de notre système scolaire. Ce projet rencontra l'opposition du clergé qui n'y voyait aucune garantie pour la foi et la morale de ses ouailles. Le projet n'eut donc pas de suite immédiate et dût être abandonné.

L'année 1791 marque la fin du régime absolu et l'instauration du gouvernement représentatif au Canada. Par l'Acte Constitu-

tionnel, la colonie est divisée en Haut et Bas-Canada avec Conseil législatif et Assemblée législative pour chacune des nouvelles provinces. Le gouverneur conserve le droit de veto sur toutes les lois adoptées par les provinces et Londres se réserve les matières les plus importantes. Les premières lois scolaires seront votées sous ce régime; jusque-là, l'éducation avait continué de relever de l'initiative privée, l'intervention de l'autorité civile étant plutôt négative.

L'Institution royale

Le premier évêque anglican de la Nouvelle-Écosse, le Révérend Charles Inglis, de passage à Québec, ranima par ses pressantes sollicitations le comité chargé d'enquêter sur l'éducation. Ses conseils inspirèrent le projet de création de la première université canadienne. Dix ans plus tard, les conditions avaient changé, et le Lord évêque de Québec, Jacob Mountain, sera sur les lieux pour assurer l'exécution de ses projets. Il sera d'ailleurs entièrement appuyé par le gouverneur et par les autorités métropolitaines. L'influence de Mountain sur l'élaboration de la loi scolaire de 1801 fut donc décisive. Dès son arrivée à Québec, il multiplie les efforts en faveur de l'établissement d'un système d'écoles publiques; il fait part de ses suggestions au bureau colonial, à Londres, puis il presse le gouverneur d'agir. D'autre part, la chambre d'Assemblée, dès sa constitution en 1791, va se préoccuper de l'éducation même si notre première loi scolaire ne date que de 1801. Deux projets de loi sont présentés en 1793 pour l'établissement d'écoles dans les paroisses de la province, mais sont rejetés par la chambre d'Assemblée pour des raisons qui demeurent obscures. Cependant, c'est surtout autour des biens des Jésuites que se manifeste l'activité de nos députés dans le domaine de l'éducation; on forme aussi des comités chargés d'étudier les requêtes des citoyens et d'une façon générale les problèmes relatifs à l'éducation de la jeunesse.

Le 8 janvier 1801, à l'ouverture de la session, le lieutenant-gouverneur annonçait l'introduction d'un projet de loi sur l'enseignement. Le 14 février, le comité responsable de la préparation du projet faisait rapport à la chambre et en déposait le texte sur la table de l'Assemblée. Il fut discuté et amendé; un député proposera même l'adoption d'un autre projet de loi pour établir des écoles publiques dans les paroisses du Bas-Canada. Enfin, l'« Acte pour l'établissement d'écoles gratuites, et l'avancement des sciences dans cette province »[4] est adopté et sanctionné. C'est ainsi que la province du Bas-Canada se voit dotée, bien avant l'Angleterre, d'une loi destinée à multiplier les écoles gratuites pour l'instruction de la jeunesse. On peut dire que la première loi scolaire fut adoptée

(4) 41 Geo. III, ch. 17.

par le Parlement sans sérieuse opposition. Il ne semble pas non plus, par l'étude de la correspondance des évêques, que ce projet de loi, pourtant d'une importance capitale pour l'éducation de la jeunesse, ait suscité quelque réaction de la part du clergé.

La mentalité du procureur général Sewell, de son ami Ryland, du gouverneur Milnes et de l'évêque anglican Mountain, tous mêlés intimement à la préparation de ce projet de loi, ne laisse subsister aucune équivoque sur l'esprit qui l'inspira. Selon eux, il importait avant tout de s'emparer de l'éducation de la jeunesse pour transformer, par ce moyen, l'attitude des Canadiens français. Mais la loi, telle que rédigée, avec les restrictions des articles 4 et 8, permettait d'éviter ces effets néfastes. Ajoutons que l'on reconnaît dans la loi de 1801 l'influence des législations déjà adoptées par la Nouvelle-Écosse et la Nouvelle-Angleterre, en particulier le Massachusetts.

La loi de 1801

La loi de 1801 investissait le gouverneur de pouvoirs considérables. Il lui appartenait en effet de nommer les syndics qui formeraient l'Institution royale, le président et les autres officiers de cet organisme, les commissaires chargés de voir à l'érection des écoles, les maîtres avec fixation de leur salaire. Il décidait de l'opportunité d'ériger des écoles dans les paroisses ou townships de la province. Il devait approuver les règlements des écoles royales et le choix de leur emplacement.

Les syndics nommés par le gouverneur constituaient un corps politique incorporé, sous le nom d'« Institution Royale pour l'Avancement des Sciences ». Ils possédaient eux aussi des pouvoirs étendus: gérer tous les biens meubles et immeubles affectés au soutien des écoles ou institutions royales, faire des règlements et des constitutions pour la conduite de ces écoles ou institutions, ester en justice, acquérir, posséder, recevoir, vendre, etc. La loi les obligeait à rendre compte au receveur général de la province.

Les commissaires étaient des personnes désignées par le gouverneur dans chaque paroisse qui désirait établir une école royale. Ils avaient pour mission de servir d'intermédiaires entre l'autorité supérieure et les chefs de famille. Les commissaires choisissaient les emplacements d'écoles et en déterminaient les dimensions. Lorsque ces décisions préliminaires étaient approuvées par le gouverneur, ils devaient acheter le terrain, en transporter la propriété à l'Institution royale et voir à la répartition des dépenses de construction entre tous les habitants de la paroisse. Il leur incombait ensuite de surveiller la construction et de faire rapport au gouverneur à la fin des travaux. Les habitants de chaque paroisse ou township dont la majorité avait demandé une école royale, devaient en payer tous les frais de construction et de réparation. Si cette école était demandée par une minorité des habitants, ces derniers devaient se déclarer prêts à ériger l'école à leurs propres frais.

Cette loi constituait une audacieuse tentative d'organiser un système d'éducation publique sous la tutelle de l'État. Elle était destinée à servir la population anglaise et française, catholique et protestante. C'est pourquoi le Parlement inséra dans la loi deux provisos d'une extrême importance. Le premier, celui de l'article 4, soustrait à l'autorité de l'Institution royale toutes les écoles dirigées par les communautés religieuses et toutes les écoles privées existant en 1801 ou qu'on pourrait établir par la suite; le second, celui de l'article 8, subordonne la fondation des écoles royales à la décision libre des habitants de chaque paroisse. Ces écoles, dont les maîtres seront payés par le gouvernement, ne leur sont donc pas imposées de force. Enfin, il restait à voir si les règlements de l'Institution royale pour la gouverne des écoles respecteraient les droits de la majorité catholique qui, dans quelques paroisses, consentira à accepter les écoles officielles pour bénéficier des avantages financiers offerts par le gouvernement.

Constitution du Bureau et projets de réforme

Le terme « écoles royales » est généralement utilisé pour désigner les écoles qui relèvent de l'État en vertu de la loi 41 Geo. III, chap. 17, et sont placées sous l'autorité de l'Institution royale. Mais cette corporation ne sera officiellement constituée que le 8 octobre 1818. Des écoles vont tout de même apparaître dans l'intervalle et elles recevront l'appui du gouvernement qui assumera le paiement du salaire des instituteurs. À la nomination des syndics, toutes ces écoles passeront sous leur juridiction. Il nous semble permis cependant de leur appliquer, dès 1801, l'appellation d'« écoles royales ».

C'est donc en octobre 1818 que sont émises les lettres patentes constituant officiellement le Bureau de l'Institution royale. Sur dix membres, il n'y a qu'un Canadien français: le président de l'Assemblée législative. Mgr Plessis a refusé catégoriquement d'en faire partie. L'organisation des écoles royales amena nécessairement dans ces institutions la visite de personnes désignées par le Bureau. C'est ce que signalait Mgr Plessis lorsqu'il écrivait: « Voilà que les ministres protestants commencent à visiter les écoles royales établies dans les paroisses. C'est un spectacle dont nos curés ont le désagrément d'être témoins. » Lorsque le Bureau de l'Institution royale édictera ses règlements, il soumettra les écoles à l'inspection immédiate du clergé de la croyance religieuse professée par les résidents de l'endroit ou, si les résidents appartiennent à des croyances religieuses différentes, à celle des membres du clergé de chaque Église pour les enfants de leur croyance respective. Mgr Plessis donnera des directives très fermes pour défendre à ses curés d'accepter la charge. Devant l'opposition agressive du clergé catholique et les tentatives infructueuses de mettre sur pied un système scolaire viable, les autorités gouvernementales se rendront compte que rien de durable ne pourra être

entrepris, dans le domaine de l'éducation, sans la coopération entière de l'élément catholique.

La première idée de réformes structurales de l'Institution royale manifestée dans la correspondance entre le Canada et la Métropole est due, semble-t-il, à Lord Dalhousie qui, en 1821, propose la création d'une institution catholique en tous points semblable à celle qui existe déjà. Pendant quelques années il répétera ses efforts auprès de Londres qui s'y opposera; c'est ainsi que se terminera en 1825 cette première tentative de réformer l'Institution royale. Mais Lord Dalhousie n'était pas homme à se laisser décourager par un premier refus; puisque Londres ne voulait pas de deux organismes parallèles, il tentera de faire accepter un nouveau projet, celui de constituer deux comités distincts, l'un pour les catholiques, l'autre pour les protestants, dans une seule et même institution. Il essaiera de préparer la voie à une telle législation en discutant les modalités du projet avec Mgr Panet qui s'y montrait favorable, à l'encontre de Mgr Lartigue qui ne partageait pas les sentiments de son supérieur. Mgr Panet manifesta, dans toutes les démarches pour diviser l'Institution royale en deux comités identiques, une sagesse et un tact remarquables. Malgré la bonne foi et la sincérité évidentes des deux parties, des obstacles juridiques vinrent retarder et ensuite ajourner la réalisation du projet.

En février 1829, un bill pour autoriser la formation de deux comités séparés et distincts était soumis à la chambre. Après les deux premières lectures, on en reporta l'étude à la session suivante. Le 14 mars 1829, une nouvelle loi scolaire généralement désignée sous le nom de Loi des écoles de syndics recevait la sanction royale. Elle exercera une influence décisive sur l'éducation dans le Bas-Canada en permettant la multiplication des écoles, grâce aux octrois de la Législature; ce sera un coup fatal pour l'Institution royale. D'autre part, nous verrons que la Loi des écoles de fabrique était en vigueur depuis 1824; mais un règlement de l'Institution royale aurait permis aux écoles de fabrique de bénéficier des subsides versés aux écoles royales. Mgr Panet manifestait assez peu d'enthousiasme pour la Loi des écoles de syndics; il voyait en effet d'un mauvais oeil que la visite de ces écoles n'appartienne plus, comme le prévoyaient les règlements de l'Institution royale, aux curés des paroisses catholiques, et que leur administration soit confiée à des syndics élus par le peuple. C'est pourquoi il continuait encore, en 1830, à espérer la création d'un comité catholique au sein de l'Institution royale.

Activités de l'Assemblée

La chambre d'Assemblée ne cesse pas de s'intéresser à la question des écoles après l'adoption de la loi de 1801. Le problème retient de nouveau l'attention des députés, surtout à partir de 1814.

On forme alors des comités pour étudier l'opportunité d'établir des écoles dans les paroisses de campagnes et d'en laisser le soin au curé et aux notables du lieu tant pour le choix des maîtres que pour le surveillance. Des modifications sont proposées à la loi de 1801 et de nouveaux projets de loi sont soumis à la chambre; ils ne recevront jamais la sanction royale, mais prépareront la voie à l'adoption de la Loi des écoles de fabrique en 1824.

A chacune des sessions de 1819 à 1823, un projet de loi est présenté pour encourager et promouvoir l'éducation dans les paroisses de campagnes de la province; aucun n'atteint l'adoption définitive. En 1823, un comité de la chambre enquête sur l'état de l'éducation dans la province; toutes les personnes appelées à témoigner s'accordent à déplorer l'ignorance humiliante et la pauvreté des habitants. Les catholiques se plaignent de ne pouvoir contrôler les écoles royales et les protestants accusent le clergé de s'être opposé à toutes les mesures de l'Institution royale.

Les écoles royales — le collège McGill

L'Institution royale fut donc, durant près de 20 ans, le conseil ou le département de l'éducation de la province du Bas-Canada. Elle avait la responsabilité de la fondation des écoles, de l'engagement et du paiement des maîtres; elle devait présenter des rapports périodiques du travail accompli. Bref, ses activités se rapprochaient de très près de celles qui furent plus tard dévolues à notre Conseil et à notre département de l'Instruction publique. Beaucoup d'écoles échappaient sans doute à son autorité; ce fut l'une de ses faiblesses, faiblesse d'autant plus grave que ces écoles étaient celles de la majorité de la population. Destinée à servir toute la communauté, l'Institution royale ne fut vraiment utile qu'à la minorité: ce sera la principale cause de sa décadence. L'année 1829 marquera le sommet jamais dépassé de 87 maîtres enseignant dans 84 écoles royales. Outre ces écoles, le Bureau avait également sous son contrôle deux collèges royaux, l'un à Québec et l'autre à Montréal, supportés par les revenus des biens des Jésuites.

A partir de 1837, le Bureau de l'Institution royale n'a plus sous sa surveillance que trois écoles primaires, l'une à Trois-Rivières, les autres à Québec et à Montréal. Dès 1845, le salaire des maîtres de ces écoles n'est plus payé par les fonds publics. La seule responsabilité du Bureau envers les anciennes écoles royales sera alors d'en garder la propriété. Puis une loi de 1844 permettra de transférer aux commissaires d'écoles publiques les terres et les maisons d'écoles jusque-là propriété de l'Institution royale; à partir de cette date, de nombreuses demandes seront adressées à cet effet au secrétaire de l'Institution royale par le surintendant de l'Instruction publique pour le Bas-Canada. Il y eut un moment, vers 1830, où la province comptait quatre types d'écoles: les écoles royales, les écoles de fabrique, les écoles de

syndics et les écoles privées indépendantes. La loi de 1829 accentua le déclin de trois d'entre eux, pour la raison bien simple que la chambre réserva de plus en plus ses octrois aux écoles de syndics.

L'histoire de l'Université McGill, pendant le premier demi-siècle de son existence, est inséparable de celle de l'Institution royale. Le legs de James McGill ayant été fait à cet organisme, il appartenait à celui-ci de donner suite aux volontés du testateur. La fondation du collège fut, en définitive, l'oeuvre conjointe de James McGill et du Bureau de l'Institution royale. En 1852, les syndics de l'Institution royale deviennent gouverneurs du collège McGill; ils abandonnent donc leur rôle dans le champ de l'enseignement primaire. L'histoire de la célèbre institution va désormais se confondre et s'identifier avec celle de l'université montréalaise.

La loi 41 Geo. III, chapitre 17, n'a jamais été abrogée; cependant, depuis plus d'un siècle et demi qu'elle figure dans nos statuts, elle a subi de nombreuses et importantes modifications pour répondre aux besoins de l'Université McGill. De plus, à la suite de la disparition progressive des écoles royales, plusieurs articles de cette loi sont devenus inopérants. Les changements apportés à la loi scolaire de 1801 établissent que l'Institution Royale pour l'Avancement des Sciences existe toujours et qu'elle est constituée par les gouverneurs de l'Université McGill, laquelle d'ailleurs est ainsi désignée dans la législation.

La Loi des écoles de fabrique

Témoignant à l'enquête sur l'éducation tenue par un comité de la chambre en 1815, l'abbé Antoine Robert, supérieur du Séminaire de Québec, proposait l'adoption d'une loi pour autoriser les curés et les marguilliers des paroisses à recueillir des fonds pour l'établissement d'écoles élémentaires à la campagne. Cette idée fut reprise et développée par Antoine Parant devant un autre comité en 1823. Appuyé par les requêtes des citoyens eux-mêmes, le projet obtint l'assentiment des deux chambres qui votèrent, en 1824, la Loi des écoles de fabrique.[5]

Elle permettait à ces corporations de posséder les biens meubles et immeubles nécessaires à la fondation et au soutien d'une ou de plusieurs écoles élémentaires dans les limites de leur territoire respectif et d'en prendre la direction absolue. Le curé et les marguilliers étaient autorisés à utiliser, pour financer ces institutions, un quart des revenus paroissiaux de l'année. L'application de cette disposition exigeait un budget assez important et l'assentiment de l'évêque. La loi de 1824 obligeait aussi les fabriques à rendre compte par écrit, aux propriétaires de la paroisse, des revenus et des dépenses annuelles aux fins de ces écoles. Une loi de 1827[6] apportera quelques précisions destinées à faciliter l'uti-

(5) 4 Geo. IV, ch. 31.
(6) 7 Geo. IV, ch. 20.

lisation de sommes d'argent plus considérables pour l'établissement des écoles de fabrique.

Comme l'a fait remarquer la Commission dans la première partie de son Rapport, en investissant ainsi la fabrique de pouvoirs en matière scolaire, le Parlement établissait le premier organisme local ayant officiellement autorité sur l'école et lui accordait la plus entière autonomie. La Loi des écoles de fabrique n'a pas donné tous les résultats que l'on en attendait; les revenus trop modiques de ces corporations, l'absence de subsides de l'Assemblée, les divergences de vue à son sujet au sein des autorités religieuses, l'attitude de la population en face de l'instruction, autant de facteurs qui ont pu entraver son succès.

Les écoles de syndics

Des requêtes de plus en plus pressantes étaient adressées chaque année au Parlement du Bas-Canada pour solliciter de l'aide afin d'établir de nouvelles écoles; la réforme structurale de l'Institution royale, dont il était question depuis 1821, s'avérait laborieuse. Aucun contrôle officiel de l'État ne s'exerçait sur les écoles de fabrique: il manquait, pour coordonner tous les efforts, une autorité centrale assumant la responsabilité générale de l'éducation. Le Parlement décida donc d'adopter la Loi des écoles de syndics, de portée beaucoup plus vaste et qui, sans abroger les lois antérieures, pourrait être acceptée par tous. Cette législation en surprit plusieurs, car il semblait évident, au début de cette année de 1829, que l'on était sur le point d'en arriver à un accord définitif sur la réorganisation de l'Institution royale. Elle aura toutefois une influence profonde dans le domaine de l'éducation: modifiée, perfectionnée et prolongée, elle inspirera d'autres législations scolaires, comme celles de 1841, de 1845 et de 1846.

La loi de 1829

Lorsqu'elles adoptèrent la loi 9 Geo. IV, chapitre 16, les chambres sortaient d'une crise politique qui durait depuis plus d'un an. La loi de 1829 « prévoyait qu'en chaque paroisse ou canton on pouvait élire une commission de syndics, choisis parmi les propriétaires fonciers, pour assurer « le contrôle, la direction, la régie, le maniement et l'administration exclusive des écoles ». Pour garantir le succès de ces écoles, la loi établissait un système de subventions: le gouvernement défrayait la moitié du coût d'achat ou de construction de chaque école jusqu'à concurrence de £50, assurait aux maîtres et maîtresses un traitement annuel de £20, accordait une allocation de 10 chelins par enfant pauvre. La rétribution du personnel enseignant s'étendait également aux écoles privées, aux écoles de fabrique et à celles que soutenaient les communautés religieuses dans les campagnes. La législature se réservait cependant un contrôle direct sur tout le système en obligeant ceux qui bénéficiaient de la loi à lui soumettre un rapport annuel certifié par le député de la circonscription. L'autorité de la

chambre s'affirmait aussi par la création, dans son sein, d'un comité permanent de l'éducation et des écoles ».[7]

La loi tenait compte des judicieuses recommandations faites par le comité spécial de la chambre en janvier 1829: les pères de famille auraient à consentir les sacrifices nécessaires pour l'éducation de leurs enfants puisque le gouvernement ne paierait que la moitié du coût total de l'école. La loi de 1829 instaurait une nouvelle conception de l'autorité, différente de celle inscrite dans les lois de 1801 et de 1824. Les « écoles de syndics » comme les « écoles royales » étaient censées être communes aux enfants de toutes origines et croyances religieuses, mais elles prenaient généralement le caractère de la majorité des habitants de chaque arrondissement d'école.

Modifications

C'est avec peu d'enthousiasme que le clergé accueillit la Loi des écoles de syndics; cette attitude s'explique surtout par le fait que l'organisation des nouvelles écoles était remise tout entière aux mains des syndics, excluant ainsi les pasteurs catholiques de l'administration scolaire. La loi 10-11 Geo. IV, chapitre 14, sanctionnée en mars 1830 stipulera que tout curé, desservant ou ministre du culte d'une paroisse, seigneurie ou township sera éligible comme syndic sans qu'il soit propriétaire foncier. La même loi étendait aux régions suburbaines les avantages que celle de 1829 limitait aux paroisses, seigneuries et townships. La loi 1 Guill. IV, chapitre 7, sanctionné le 31 mars 1831, modifie et complète encore celle de 1829 particulièrement en matière financière et décrète la nomination de 19 visiteurs pour les écoles des divers comtés de la province.

La loi de 1832

Comme la loi de 1829 étendait aux « écoles de fabrique » les avantages financiers qu'elle prévoyait pour les « écoles de syndics », le clergé ne tarda pas à encourager davantage l'établissement d'écoles dirigées par les fabriques plutôt que de favoriser le développement de la nouvelle formule. Ces lois de 1829, de 1830 et de 1831 insistent d'abord sur l'autorité suprême du Parlement dans le domaine de l'éducation, établissent au sein de la chambre un comité permanent pour l'éducation et les écoles, intéressent les parents à l'oeuvre de l'éducation en leur faisant jouer un rôle actif, de même qu'elles permettent au clergé de participer à la direction et à la surveillance de ces écoles. Enfin, pour supprimer tous les motifs possibles de friction, elles se font accueillantes pour les autres catégories d'écoles: écoles de fabrique, couvents des communautés religieuses situés à la campagne, écoles des banlieues de Québec, de Trois-Rivières et de Montréal.

(7) Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement* (Québec), Vol. I, (1963), pp. 5, 6.

Mais la loi de 1829 et les deux modifications qui l'ont complétée restaient des lois temporaires devant expirer le premier janvier 1832. Le 25 février de la même année, un nouveau bill concernant les écoles élémentaires dans les campagnes[3] reçoit la sanction royale; on doit considérer cette loi plutôt comme une nouvelle législation que comme un prolongement de celle de 1829. La loi de 1832 se préoccupe d'abord de l'importante charge des syndics d'écoles: elle fixe leur mode d'élection et de remplacement, délimite les pouvoirs de la corporation, indique la marche à suivre pour l'achat et la vente des propriétés scolaires. Si les syndics ont pour mission de veiller à l'organisation des écoles dans leur arrondissement, des visiteurs, d'autre part, ont la responsabilité d'assurer l'interprétation et l'application scrupuleuse de la loi dans chaque comté de la province. Pour occuper cette fonction, la loi désigne le conseiller législatif et le député de chaque comté, le juge de paix, l'officier de milice et le curé ou ministre du culte de chaque arrondissement scolaire. Leurs recommandations seront indispensables pour obtenir le paiement des allocations prévues par la loi. Les statuts de 1829, 1830 et 1831 sont révoqués.

Ce qui constitue la grande originalité de la loi scolaire de 1832, c'est le soin qu'elle apporte à l'élaboration d'un véritable code scolaire. Jusqu'à cette date, on s'était préoccupé à peu près exclusivement de certificats de loyauté et de bonnes mœurs requis des instituteurs. La nouvelle législation entre dans les détails et fixe avec plus de précision les devoirs de l'instituteur. Au point de vue financier, la loi continue dans la voie des législations précédentes. On peut lui reprocher cependant son caractère transitoire, puisqu'elle devait expirer le 15 mai 1834. Ce manque de stabilité, dans un domaine où elle constitue un facteur essentiel de progrès, entraînera les plus graves inconvénients et même de tragiques perturbations, comme on le verra en 1836. Enfin, trois autres lois concernant respectivement les subsides à certaines institutions privées, l'affectation des revenus provenant des biens des Jésuites pour le soutien des écoles de grammaire de Québec et de Montréal, et une institution pour les sourds-muets furent aussi adoptées en 1832. Les « écoles de syndics », créées à la faveur des lois de 1829 et 1832, connaissent un rapide essor: on en compte 1,372 en 1835, mais leur nombre diminuera par suite du retrait des subventions.

Modifications

La loi générale de 1832 fut modifiée l'année suivante[4] pour procéder à une nouvelle distribution des arrondissements scolaires dans la province, désigner d'autres visiteurs officiels des écoles, notamment les supérieurs ou professeurs des collèges ou académies

(3) 2 Guill. IV, ch. 26.
(4) 3 Guill. IV, ch. 4.

et les présidents des sociétés d'éducation, et augmenter leurs prérogatives. Elle contenait en outre des dispositions destinées à assouplir les mécanismes administratifs instaurés par la loi de 1832. Ce statut de 1833 fut complété la même année par le chapitre 20 de 3 Guill. IV qui appropriait certaines sommes d'argent en faveur d'institutions qui ne pouvaient se prévaloir des lois générales d'éducation. Malgré l'atmosphère politique tendue, les représentants du peuple comprirent que la loi scolaire de 1832 devait être continuée et que l'éducation de la jeunesse devait rester au-dessus des querelles politiques. Le 18 mars 1834, le gouverneur accorde la sanction royale à la loi 4 Guill. IV, chapitre 9: quinze lois bénéficient ainsi d'une extension, dont la loi générale de 1832 qui est prolongée jusqu'au 1er mai 1836. Il ne reste plus à la chambre qu'à apporter des modifications de détail à la loi générale d'éducation: c'est ce qu'elle fait par les lois 4 Guill. IV, chapitres 23 et 34. Deux autres lois scolaires également présentées à la chambre pendant cette session de 1834, n'obtinrent pas la sanction royale.

La première session parlementaire de 1835 fut brève et orageuse; le comité d'éducation ne tint que quelques réunions. La deuxième session, qui débuta en octobre 1835, permit au comité de recevoir non moins de 88 requêtes et rapports. Pour donner suite aux recommandations du comité, la chambre d'Assemblée discuta et vota deux lois scolaires qui furent adressées au Conseil législatif. Ce dernier adopta finalement la première et la retourna à la chambre d'Assemblée qui ne la renvoya pas au Conseil; elle ne put donc être sanctionnée. La seconde loi, destinée à remplacer celle qui expirait le 1er mai 1836, donna lieu à de longues discussions au Conseil législatif et fut catégoriquement refusée par celui-ci parce qu'elle étendait et fortifiait l'emprise des députés sur toutes les écoles de la province à un moment où les rapports entre ces deux corps publics tournaient au pire, qu'elle dénotait une trop grande libéralité dans les octrois dispensés par l'Etat pour l'éducation, et que l'on estimait injustifié l'accroissement des arrondissements scolaires.

Le tragique de cette décision, c'est qu'elle survenait à la fin de la session de 1835-1836, et qu'elle privait le Bas-Canada de lois scolaires importantes. Il faut bien convenir que le climat politique n'était guère favorable au compromis et que l'entente s'avérait de plus en plus difficile, pour ne pas dire impossible, entre la chambre d'Assemblée et le Conseil législatif. C'était le temps des mesures drastiques et des problèmes sans issue. La deuxième session du quinzième Parlement termina ses activités le 21 mars 1836 non sans que fut adoptée l'importante Loi des écoles normales. Malgré la somme considérable de travail accompli par les chambres, la tension politique continuait à s'accentuer, la délicate question des subsides n'ayant pas reçu de solution satisfaisante. Les années qui vont

suivre seront particulièrement pénibles pour la population du Bas-Canada: le domaine de l'éducation ressentira les contrecoups des querelles politiques et des troubles qui en seront la conséquence inévitable.

Troubles politiques

Les causes d'une situation aussi tragique sont bien connues. La chambre d'Assemblée et le Conseil législatif dressés l'une contre l'autre s'obstinaient dans leurs attitudes intransigeantes, la première refusant depuis quatre ans de voter le budget nécessaire à l'administration du pays et le second présentant une obstruction systématique à tous les projets de lois de quelque importance. Toutes les écoles ne fermèrent évidemment pas leurs portes, surtout lorsque les parents consentaient à s'imposer les sacrifices nécessaires pour assurer à l'école la continuité indispensable à l'éducation des enfants. Le clergé, de son côté, engageait ses membres à se prévaloir de la Loi des écoles de fabrique encore en vigueur.

Il n'entre pas dans le plan de ce travail de raconter les principaux épisodes des troubles politiques de 1837-1838. Il importe cependant, pour juger sainement de la situation générale du pays durant cette période, de ne pas perdre de vue les conditions de l'époque, particulièrement en ce qui a trait aux moyens de communication. L'absence de téléphone, de radio, de télégraphe, la diffusion restreinte des imprimés, etc. atténueront considérablement la portée de l'insurrection qui prendra un caractère plutôt local. Les agitations et les batailles sanglantes furent généralement circonscrites à la région du Richelieu, de Montréal et du comté des Deux-Montagnes; le reste de la province resta à peu près calme, suivant en cela les directives du clergé catholique. Il paraît donc exagéré d'accorder aux troubles de 1837-1838 une influence directe et immédiate sur les écoles de l'ensemble de la province. La situation créée le 1er mai 1836 par l'absence de loi scolaire générale et la suppression des octrois réguliers de la Législature constituent plutôt les principales causes de l'arrêt momentané de l'essor scolaire. D'autre part, le gouverneur Colborne et son Conseil spécial crurent de leur devoir de continuer l'aide habituelle à un certain nombre d'institutions scolaires qui avaient bénéficié d'octrois législatifs durant les dernières années: c'est l'objet de deux ordonnances adoptées en 1838 et en 1839.

Situation pénible

A la veille de l'Union, les principales caractéristiques de l'atmosphère de l'époque peuvent se ramener à quatre :

— l'insouciance des habitants qui veulent tout recevoir gratuitement et qui refusent de s'imposer les sacrifices nécessaires pour faire instruire leurs enfants;

— le manque de prestige de l'école qui vient tout d'abord du fait que plusieurs maîtres sont dépourvus des connaissances indis-

pensables et ne retirent que de maigres salaires, témoignage du peu d'estime que l'on entretenait pour cette profession;

— la faiblesse de l'administration locale et la présence, dans beaucoup trop de localités, de syndics illettrés, incapables de juger de la valeur du maître qu'ils engagent, d'apprécier l'éducation et de surveiller l'école;

— l'absence d'une autorité centrale pour coordonner tous les efforts et assurer l'efficacité du système; l'expérience de l'Institution royale était encore bien vivante en 1829, et un projet scolaire établissant un organisme gouvernemental chargé de régir toutes les écoles de campagnes n'aurait probablement jamais été adopté.

Même si les syndics laissaient à désirer, il faut cependant se réjouir de ce que le législateur de 1829 ait permis aux citoyens de choisir des représentants pour assumer la direction de l'enseignement dans leur communauté. Cette innovation fort intéressante sera reprise en 1846, pour constituer l'une des bases de notre système scolaire actuel.

Les écoles normales

De l'ensemble des témoignages rendus à l'enquête du comité permanent d'éducation en 1835-1836, il ressort clairement que la plupart des députés et des personnes invitées à formuler des suggestions s'accordaient sur ce point capital: le temps était venu d'établir de bonnes écoles normales pour la formation des maîtres. L'unanimité fut si complète sur cette question qu'un projet de loi réussit à franchir sans difficulté les diverses étapes parlementaires malgré les perturbations politiques: la Loi des écoles normales[10] fut sanctionnée en mars 1836. Inspirée par les abbés Jérôme Demers et John Holmes, elle établissait cinq écoles normales: deux dirigées par des laïcs (celles de Québec et de Montréal) et trois sous l'autorité de communautés religieuses (à Québec, Trois-Rivières et Montréal). Ces écoles devaient accueillir les élèves sans égard à leur foi religieuse. Les protestants de Québec manifestèrent contre le bill; à Montréal, les objections vinrent surtout de Mgr Lartigue qui s'était opposé à l'Institution royale et à ses réformes, tout comme il avait fait une lutte ouverte à la Loi des écoles de syndics.

L'existence des écoles normales de 1836 fut assez éphémère, la loi qui en autorisait la fondation et le maintien étant abrogée en juillet 1842. On en imputera la disparition à l'association des deux nationalités dans les mêmes écoles et au recrutement de professeurs étrangers pour y enseigner. On ne trouve cependant aucune trace de conflit entre les deux races, soit aux comités de régie de ces

(10) 6 Guill. IV, ch. 12.

écoles soit dans les écoles elles-mêmes. Quant aux professeurs étrangers, ils semblent avoir possédé les qualités requises pour bien accomplir leur devoir. On peut plutôt attribuer la disparition de ces écoles au caractère temporaire de la loi de 1836, aux difficultés politiques de l'époque et à la réorganisation administrative qui suivit l'Acte d'Union. Enfin, une contradiction fondamentale accompagna leur création, car au moment où le Conseil législatif y donnait son approbation, il refusait de considérer la Loi concernant les écoles élémentaires qui resteront sans aucun appui de l'État après le 1er mai 1836.

Le rapport Durham

À la fin de 1837, Durham accepte la tâche périlleuse d'administrer le Canada: à cette fin, il reçoit des pouvoirs dictatoriaux et l'ordre de faire une enquête complète dans tous les domaines des affaires publiques. Après avoir songé à une fédération pour les provinces du Bas et du Haut-Canada, il se rallie, dans son rapport publié en 1839, à l'idée d'une union législative et y insiste avec une énergie toute particulière. La principale recommandation de Lord Durham concerne l'établissement d'un gouvernement responsable à la condition toutefois que le Haut et le Bas-Canada soient réunis. Outre cette recommandation, le rapport contient d'autres suggestions destinées à exercer une grande influence sur le développement futur du Canada. Durham soutenait qu'une démocratie effective devait reposer sur deux fondements solides constituant la base de toute la vie communautaire: l'éducation et l'administration municipale. Dans ces domaines, deux sous-commissions préparèrent de volumineux rapports qui font partie des appendices à l'oeuvre principale.

Le rapport appuie avec insistance sur l'urgence d'établir au plus tôt un système d'administration municipale qui s'occupera des besoins locaux et libérera le Parlement des questions n'intéressant qu'un groupe restreint de citoyens. Il s'attaque aussi à la question des subsides, des réformes judiciaires, des réserves du clergé. Durham lui-même, dans son rapport, présente des considérations occasionnelles sur l'éducation. Mais c'est plutôt dans le mémoire d'Arthur Buller, chargé de l'enquête sur l'éducation, que l'on retrouve les projets des enquêteurs pour réorganiser le système scolaire du Canada. Les grands principes sur lesquels Buller entend asseoir les nouvelles structures sont les suivants: anglicisation des Canadiens français, activités politiques exclues de l'école, plan d'enseignement religieux, imposition d'une taxe scolaire obligatoire. Le texte de son mémoire ne fait aucun doute sur le premier point. Quant à l'exclusion de la politique, l'enquêteur veut surtout éviter que les maîtres soient choisis pour leur mérite politique et entend leur défendre toute activité dans ce domaine. Il favorise l'adoption d'un programme d'enseignement religieux, acceptable par

toutes les dénominations religieuses et préparé par des représentants de chacune d'elles.

Dans le plan général qu'il élabore, Buller prévoit l'établissement de 1,300 écoles élémentaires communes, d'une école modèle dans chacun des 40 comtés, d'une école normale à Québec, Montréal et Trois-Rivières, d'écoles supérieures ou académies et d'une université à Québec. Il traite de la compétence des maîtres, de l'inspection et de la surveillance des écoles, de l'établissement de municipalités et de districts scolaires, des visiteurs et des inspecteurs d'écoles. Il se déclare prêt à accorder au clergé local le pouvoir de choisir les maîtres conjointement avec les administrateurs locaux; il considère en outre que comme visiteurs, les membres du clergé auront l'occasion de signaler les écarts dont ils pourraient avoir connaissance et d'exiger une enquête des autorités compétentes. Soulignons enfin, parmi les plus importantes suggestions contenues dans le rapport sur l'éducation, la création du poste de surintendant de l'instruction publique, l'établissement d'un fonds permanent d'éducation, l'imposition de taxes scolaires auxquelles s'ajouteraient les appropriations annuelles faites à même le trésor public. Il va sans dire que le projet des écoles communes et celui de l'enseignement religieux tels que conçus par Buller vont rencontrer l'opposition tenace et irréductible du clergé catholique; il en sera de même pour son projet de soustraire les écoles à la direction et à la surveillance cléricale.

L'Acte d'Union

C'est en février 1838 que la reine Victoria sanctionnait une loi qui, conséquence logique des troubles de 1837, suspendait la Constitution de 1791 et remplaçait le Conseil législatif et la chambre d'Assemblée par un Conseil spécial dont les membres seraient choisis par le gouverneur lui-même, avec mission de faire des lois ou ordonnances pour le maintien de la paix, le bien-être et le bon gouvernement de la province du Bas-Canada. Quelque temps avant l'adoption de l'Acte d'Union, le gouverneur Sydenham convoqua ce Conseil spécial qui adopta une ordonnance relative à l'établissement des conseils de district ou conseils municipaux dont nous avons déjà parlé.[7] A la suite du rapport Durham, le gouverneur préparait ainsi la voie à une nouvelle législation scolaire en établissant d'abord des autorités municipales sur lesquelles viendront se greffer des organismes scolaires, et en faisant appel à un avocat, Charles Mondelet, pour lancer une habile campagne de presse afin de disposer les esprits à accepter ces réformes. Dans ses lettres sur l'éducation élémentaire et pratique, Mondelet propose l'abolition des distinctions nationales et des préjugés de race, l'établissement d'une école anglaise et d'une école française dans chaque localité, l'imposition d'une taxe directe pour fins

[7] 1841, 4 Vict., ch. 4.

d'éducation, la création du poste de surintendant. Il traite en outre des écoles normales et de nombreux aspects pédagogiques du système scolaire. Il reprend en quelque sorte les arguments d'Arthur Buller.

L'Acte d'Union de 1840[12] décrétait l'union législative du Haut et du Bas-Canada et en confiait l'administration à un gouverneur nommé par le roi et responsable envers Londres de son administration, à un Conseil exécutif de huit membres, à un Conseil législatif de 24 membres nommés à vie par le gouverneur, et à une chambre composée de 84 députés élus par le peuple pour un mandat de 4 ans. Chacune des provinces constituantes était représentée également au sein de ces organismes.

La loi scolaire de 1841[13] fut adoptée après qu'un premier projet eût subi un certain nombre d'amendements réclamés particulièrement par le clergé catholique qui voyait d'un mauvais oeil son exclusion de l'administration locale des écoles et les pouvoirs étendus qu'on entendait conférer au surintendant. Cette loi créa le poste de surintendant de l'Instruction publique; l'étude de ses pouvoirs et devoirs appartenait plutôt au sujet traité dans la première partie du Rapport de la Commission et il n'y a pas lieu d'y revenir ici. Rappelons cependant la nature des modifications apportées au niveau des structures locales. Par la loi de 1841, la Législature confiait « aux conseils de district, qui venaient d'être établis, le soin de diviser les paroisses et cantons en arrondissements scolaires, de remettre à ces arrondissements leur part de subventions, d'y faire prélever les sommes nécessaires à la construction et à l'entretien des écoles. Chaque canton ou paroisse devait élire cinq ou sept commissaires d'écoles chargés de choisir et d'acheter un emplacement pour l'école, d'en surveiller la construction et l'entretien, d'engager des instituteurs, de régler le cours d'études et choisir les manuels. Dans les cités et villes qui ne faisaient pas partie des districts nouvellement créés, le conseil municipal était investi des mêmes pouvoirs pour l'établissement et le maintien d'écoles . . . »

La loi de 1841

« À partir de 1841, le financement des écoles publiques est basé sur le principe d'un partage des charges entre le gouvernement du Bas-Canada et la population locale. Un « fonds commun des écoles » est établi par la législature, à même lequel des subventions sont versées aux autorités locales selon le nombre d'enfants de 5 à 16 ans dans le district. Pour bénéficier de cette subvention, les autorités locales doivent prélever une somme au moins égale au montant reçu du gouvernement . . . La loi de 1841 établissait clairement des écoles communes, à l'intention de tous les enfants d'une localité. Elle tenait cependant compte, de deux

(12) 3-4 Vict., ch. 35
(13) 4-5 Vict., ch. 18

façons, des différences religieuses. Tout d'abord c'est elle qui créa le privilège de dissidence grâce auquel, dans toute circonscription scolaire, un groupe professant une religion différente de celle de la majorité avait le droit d'avoir une école administrée par des syndics investis des mêmes pouvoirs et des mêmes droits et assujettis aux mêmes obligations que les commissaires. Ce droit à la dissidence s'est perpétué jusqu'à nos jours. »

« En second lieu, les cités et villes qui ne faisaient pas partie des districts créés en 1841 formaient un bureau d'examinateurs présidé par le maire et composé d'un nombre égal de catholiques et de protestants. Le bureau des examinateurs fonctionnant dans son ensemble devait régir les écoles fréquentées à la fois par des catholiques et par des protestants; mais il devait se diviser en deux départements, suivant sa composition religieuse, pour s'occuper des écoles fréquentées uniquement par des catholiques et des écoles fréquentées uniquement par des protestants. Ce bureau des examinateurs avait pour fonctions d'examiner les instituteurs, régler le cours des études, choisir les manuels, faire des règlements pour le bon fonctionnement des écoles ».[14]

Résultats de la loi de 1841

Ce chevauchement de deux lois, celle de 1840 divisant le Bas-Canada en districts municipaux et celle de 1841 organisant un système scolaire, nuira gravement à la popularité de cette dernière, pourtant nécessaire et urgente. En effet, les conseils de district, devenus bureaux d'éducation, voyaient leurs officiers les plus importants nommés directement par le gouverneur. Le conseil de district avait pour mission de former les arrondissements scolaires, distribuer les octrois gouvernementaux, mais surtout de prélever les taxes. Comme l'organisation municipale était déjà assez mal accueillie par la population, on imagine la réaction du payeur de taxe qui voit le même organisme le menacer de sanctions légales s'il n'obtempère pas avec diligence aux exigences de la loi municipale ou de la loi scolaire. On s'opposera aussi à la loi de 1841 parce qu'elle créait le poste de surintendant; et pourtant, l'absence d'autorité centrale était l'un des principaux griefs contre les lois scolaires de 1829 et 1832. L'impopularité des nouvelles structures municipales, auxquelles devaient se greffer les autorités scolaires, et l'introduction du principe des taxes obligatoires, rendaient la loi difficile d'application. Même le surintendant Meilleur suggéra aux commissaires d'écoles d'ignorer la loi et les conseils de district, et d'assumer eux-mêmes tous les pouvoirs.

La loi de 1846

La loi de 1841 devait s'appliquer aux deux provinces du Canada; mais on apprit vite à légiférer séparément pour l'une et

(14) Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement* (Québec), Vol. I, (1963), pp. 9 à 11.

l'autre. Dès 1843, une loi scolaire différente est adoptée pour le Haut-Canada[15]; il ne tarda pas non plus de devenir évident qu'il faudrait modifier le système municipal établi en 1840 dans le Bas-Canada, et dissocier les corporations scolaires des corporations municipales. Nous avons vu comment une loi de 1845 prévoyait l'incorporation des paroisses, cantons et townships avec à leur tête un conseil élu; dans le domaine de l'enseignement, des lois de 1845[16] et 1846[17] établissent la charte des autorités scolaires locales. La loi de 1846 reprend en entier celle de 1845 en y corrigeant une grave lacune. En effet, cette dernière permettait aux commissions scolaires de recueillir, par l'imposition d'une taxe obligatoire ou la perception de contributions volontaires, les sommes requises pour avoir droit aux subventions. C'était, à toutes fins pratiques, faire disparaître les taxes scolaires. Le surintendant s'était opposé à une telle modification et les résultats néfastes apparurent si tôt que le législateur s'en préoccupa immédiatement.

Par la loi de 1846, « les propriétaires fonciers et habitants de chaque municipalité étaient appelés à élire chaque année, parmi les personnes possédant des biens d'une valeur nette d'au moins £250 dans la province, cinq commissaires d'écoles choisis pour trois ans. Ceux-ci étaient autorisés à prendre possession de toute école déjà érigée en vertu d'une loi de l'Instruction publique, à en construire de nouvelles, à les entretenir, à recruter des maîtres, à déterminer le cours des études, à prélever des taxes foncières et à percevoir une rétribution mensuelle pour chaque enfant en âge de fréquenter l'école. Cette dernière mesure, applicable aux enfants absents de l'école, était un moyen détourné d'imposer la fréquentation scolaire »[18]. Le droit des minorités religieuses d'avoir leurs propres écoles dirigées par des syndics choisis par elles était maintenu et précisé. Un mode spécial d'administration était prévu pour les villes de Québec et de Montréal; nous y reviendrons plus loin.

On avait donc rétabli la contribution forcée. « Ayant peu l'habitude de payer des taxes scolaires, une partie de la population opposa de la résistance à la loi de 1846, brûla quelques écoles et en ferma d'autres. Cet épisode est connu sous le nom de la « guerre des éteignoirs ». Les autorités civiles et religieuses mirent plusieurs années à ramener l'ordre dans certaines campagnes. Cependant le gouvernement n'augmentant pas sensiblement ses contributions, le partage égal des charges fut de courte durée. Dès la fin du mandat de Meilleur, en 1855, les cotisations et les rétributions locales représentaient déjà, dans l'ensemble, quatre fois le montant des subventions versées par le gouvernement de la Pro-

(15) 7 Vict., ch. 29.
(16) 8 Vict., ch. 41.
(17) 9 Vict., ch. 27.
(18) Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement* (Québec), Vol. I, (1963), p. 10.

vince. En 1873, ces subventions ne constituaient plus qu'environ 10% de tout le budget des écoles publiques. Les subventions devaient continuer à représenter sensiblement la même proportion jusqu'à la crise des années d'après 1930. On sait que depuis cette époque la part que le gouvernement prend au financement des corporations scolaires n'a cessé d'augmenter.[19]

Autres lois scolaires

Nos structures scolaires locales étaient en place et ne subiront plus de modifications fondamentales jusqu'à nos jours; on les retrouve dans notre Loi de l'instruction publique. Désormais, la législation allait greffer à ces structures un ensemble de règles de conduite et de procédures administratives; elle s'attaquera surtout aux problèmes financiers[20], à l'établissement et au développement des structures administratives supérieures sur lesquelles a porté la première partie du Rapport de la Commission. Il convient tout de même de rappeler brièvement certaines étapes additionnelles importantes de notre législation scolaire avant de terminer ce chapitre.

Une loi de 1849[21] permettait aux ministres du culte de toutes les dénominations religieuses dans chaque municipalité, d'être élus commissaires sans être qualifiés sous le rapport de la propriété; elle autorisait en outre les syndics d'écoles dissidentes à obtenir le droit de percevoir eux-mêmes les cotisations et contributions des dissidents. L'adoption de la Loi des inspecteurs de 1851[22] permettra à ceux-ci de se joindre aux autorités civiles et religieuses pour apaiser les esprits au moment où la « guerre des éteignoirs » avait atteint un point culminant. L'année 1853 verra la formation d'une commission d'enquête sur l'éducation présidée par le Juge Sicotte; on se rendra compte à nouveau du manque de direction et de coordination du système, de l'incompétence des commissaires et des instituteurs. Le rapport Sicotte n'eut pas de suites immédiates, mais deux importantes lois seront cependant votées en 1856. La première[23] décrète l'établissement d'un Conseil de l'instruction publique dont les membres seront nommés en 1859, établit un fonds de retraite pour les maîtres et institue le Journal de l'Instruction publique. La seconde[24] autorise le gouverneur en conseil à établir une ou plusieurs écoles normales sous le contrôle du surintendant : on mettra sur pied sans tarder les écoles normales Laval de Québec et Jacques-Cartier de Montréal pour les

(19) Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement* (Québec), Vol. I, (1963), pp. 10, 11.

(20) Pour une étude intéressante sur l'évolution de la législation relative au financement de l'enseignement, voir Mémoire soumis à la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement* par la *Chambre de Commerce de la province de Québec*, septembre 1962, pp. 51 et ss.

(21) 12 Vict., ch. 50.

(22) 14-15 Vict., ch. 97.

(23) 19 Vict., ch. 54.

(24) 19 Vict., ch. 54.

catholiques, et l'école normale McGill à Montréal pour les protestants.

On se réfère aux Statuts refondus pour le Bas-Canada de 1861 pour connaître l'état de notre législation scolaire au moment de la Confédération, en 1867. L'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tout en consacrant l'autonomie des provinces en matière d'éducation, impose des restrictions à leur compétence législative dans le but de protéger les écoles confessionnelles existantes et les droits des minorités catholiques et protestantes. L'impact de cet article de notre constitution sur les structures locales sera étudié plus loin. Qu'il suffise de dire pour le moment que le législateur ne peut modifier les structures locales actuelles sans d'abord s'en reporter à l'interprétation de l'article 93. Après 1846, et surtout après 1867, comme la Commission l'a fait remarquer dans la première partie de son Rapport, ce sont les structures supérieures qui vont se préciser et se cristalliser dans la forme qu'on leur connaît aujourd'hui. « En même temps, grâce à la création de ces structures et au caractère confessionnel qu'on leur donne, le mouvement de confessionnalisation observé dans la période précédente aboutit, dès après la Confédération, à la séparation complète du système en deux secteurs autonomes, le secteur protestant et le secteur catholique ».[25]

L'année 1869 marque la division du Conseil de l'instruction publique en deux Comités, catholique et protestant.[26] La même loi définit, pour la première fois, les termes majorité et minorité religieuses comme signifiant majorité ou minorité catholique ou protestante. Puis, en 1875, la composition même des Comités est modifiée[27]; on abolit en même temps le poste de ministre de l'Instruction publique établi en 1868[28], et l'on remet le département de l'Instruction publique à la charge d'un surintendant. En 1888, on restreint aux seuls prêtres catholiques et ministres protestants le privilège d'agir comme visiteurs d'écoles dont bénéficiaient jusque-là « les membres résidants du clergé, de quelque dénomination que ce soit ». Les commissaires et syndics d'écoles perdent, par la même loi[29], leur pouvoir de « régler le cours d'études à suivre dans chaque école »; désormais ils devront « prendre les mesures nécessaires pour que le cours adopté par les comités, catholique ou protestant, suivant le cas, soit suivi dans chaque école ». Une loi de 1906[30] permet de compléter les rangs du Comité catholique par l'addition de membres adjoints.

(25) Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement* (Québec), Vol. I, (1963), p. 13.
(26) 32 Vict., ch. 16.
(27) 39 Vict., ch. 17.
(28) 31 Vict., ch. 10.
(29) 51-52 Vict., ch. 16.
(30) 6 Ed. VII, ch. 23.

En 1943, on impose enfin la fréquentation scolaire obligatoire pour les enfants de 6 à 14 ans, mesure longtemps combattue, et on décrète la gratuité de l'enseignement élémentaire.[31] L'année suivante, la loi défend aux commissaires et syndics de percevoir une rétribution mensuelle si ce n'est pour les cours d'un degré supérieur au primaire complémentaire ou à l'intermédiaire et leur permet de mettre gratuitement les livres de classe à la disposition des élèves.[32] Mais en 1949, la rétribution mensuelle est admise à nouveau à tous les degrés.[33] C'est en 1961 que la gratuité de l'enseignement et des livres de classe dans les écoles publiques sera rétablie pour les enfants de 6 à 16 ans.[34] Un ensemble de lois votées la même année et que l'on appellera la « Grande Charte de l'éducation » apportera de nombreuses autres modifications aux lois scolaires notamment en matière de financement, de droit de vote et d'éligibilité aux élections de commissaires et de syndics, d'établissement de commissions scolaires régionales, etc. Ces lois s'appliquent aujourd'hui et seront comprises dans la description des structures actuelles.

Montréal et Québec[35]

Les commissions scolaires catholiques et protestantes de Montréal et de Québec ont été constituées en corporations par la loi 9 Vict., ch. 27, de 1846. Cette loi, nous l'avons vu, est à la base de toute la structure des commissions scolaires dans la province; les dispositions concernant Montréal et Québec n'y étaient introduites que comme une exception à son économie générale. Puisqu'il nous intéresse particulièrement de connaître l'étendue des garanties constitutionnelles accordées à ces corporations, il importe d'étudier les dispositions qui s'y appliquaient au moment de la Confédération. A cet effet, il suffit de se référer aux Statuts refondus pour le Bas-Canada, 1861.[36] La Loi sur l'instruction publique que l'on y trouve était encore en vigueur en 1867. Les articles 128 à 134 de cette loi reproduisent la structure établie par la loi de 1846 pour Montréal et Québec, avec modifications de 1851 et 1856 quant aux charges financières des corporations scolaires concernées.

A Montréal et à Québec, il appartenait à la corporation municipale de nommer douze commissaires d'écoles, dont six catholiques romains et six protestants, formant deux corporations distinctes, l'une pour les catholiques l'autre pour les protestants. La moitié des membres de chacune des dites corporations devait être renou-

(31) 7 Geo. VI, ch. 13.
(32) 8 Geo. VI, ch. 14.
(33) 13 Geo. VI, ch. 27.
(34) 9-10 Eliz. II, ch. 29.
(35) Montréal, dans cette étude, désigne toujours le territoire couvert par la ville du même nom, et non pas l'île ou le Montréal métropolitain. Québec désigne toujours la ville au même nom.
(36) 24 Vict., ch. 15.

velée chaque année par la corporation municipale; à défaut de les nommer ou de les renouveler dans le mois de juillet de chaque année, le surintendant devait le faire d'office avec l'approbation du gouverneur en conseil. Dans ces villes, aucune taxe n'était imposée pour les fins des écoles publiques. Le trésorier de la ville devait, sur et à même les deniers du fonds de la corporation municipale, de quelque source qu'ils proviennent, payer aux bureaux respectifs des commissaires d'écoles une somme égale à celle afférente à la ville sur le fonds des écoles (subsides provinciaux). Le partage de cette somme se faisait proportionnellement au chiffre de la population de la croyance religieuse représentée par les deux bureaux respectivement. La loi accordait aux commissaires une action en recouvrement devant la Cour Supérieure. La corporation municipale pouvait ajouter à cette somme un montant additionnel égal, et un autre apport équivalent à 30% de ce montant pour dépenses imprévues ou contingentes. Montréal et Québec n'avaient droit de recevoir du fonds commun des écoles que le quart de ce qui leur revenait par l'application de la loi générale. Montréal et Québec constituaient chacune une seule municipalité scolaire; chaque école était considérée comme un arrondissement et pouvait « être fréquentée par les enfants de toute partie quelconque de la cité ». Les dispositions de la loi générale, non modifiées par ce qui précède, s'appliquaient à Montréal et à Québec, notamment quant aux pouvoirs et devoirs des commissaires d'écoles et à leurs rapports avec le surintendant.

En 1868, la loi 31 Vict., ch. 22 stipule que les corporations municipales de Montréal et de Québec devront tripler leur contribution aux commissions scolaires, autorise ces dernières à mettre de côté le quart de leurs revenus pour fins de constructions et permet aux deux villes de prélever une taxe spéciale. La loi 32 Vict., ch. 16 (1869) qui créait les Comités du Conseil de l'instruction publique contient plusieurs dispositions concernant Montréal et Québec. Le mode de nomination et de remplacement des commissaires de chacune de ces corporations scolaires est modifié; à partir du 1er juillet 1869, le lieutenant-gouverneur en conseil en nommera trois et la corporation municipale trois, pour un mandat de trois ans, un commissaire de chaque groupe étant remplacé annuellement. La loi précise les charges et pouvoirs financiers de la ville. « La taxe des écoles de la cité » apparaît comme telle, imposée sur les propriétés foncières. L'état des propriétés se divise en quatre listes: catholique, protestante, neutre (qui comprend les corporations, les non catholiques et non protestants, les personnes de religion inconnue), et celle des propriétés exemptes. D'autres dispositions déterminent la procédure de contestation des rôles d'évaluation et de perception. Cette distinction des propriétés foncières en plusieurs listes aurait été demandée par les protestants:

"During the period 1846-1861, the annual grants from the government and the Protestant share of taxes from the Montreal City Council scarcely averaged $1,200. — per annum. Not much education of a serious character could be given to Montreal children for that small sum of money. At that time, the property taxes were divided on the basis of the relative Roman-Catholic and Protestant populations. The Protestants sought to increase their income by having the taxes divided according to the religious persuation of the taxpayers, those due on Protestant property to be paid into a Protestant panel and those on Roman Catholic property to a Roman Catholic panel. This was at first refused but to the eternal credit of the Roman Catholics it must be told that they supported the Protestant plea on the ground that such was only just as this was the basis of school support elsewhere in the Province. When this united front faced the government, the request was granted. The Protestants found that their revenue was more than quadrupled as a consequence"[57]

Deux lois de 1870 augmentent les ressources financières des commissions scolaires de Montréal et de Québec, et étendent leurs pouvoirs. Le chapitre 12 de 34 Vict., (1870), précise leur statut de corporations et permet aux juifs, sur requête écrite, de faire inscrire leurs propriétés foncières sur la liste catholique ou protestante. Une loi de 1903 viendra modifier le statut des juifs en les assimilant aux protestants pour fins scolaires. Cette législation sera attaquée et déclarée inconstitutionnelle sous certains aspects dans la célèbre cause de Hirsh; elle sera alors rendue inapplicable à presque toute l'île de Montréal.[58] Le chapitre 63 de 21 Geo. V et les contrats qui y sont annexés prévoient que les enfants juifs domiciliés dans les villes de Montréal et d'Outremont fréquenteront les écoles protestantes. Il n'est pas essentiel aux fins que poursuit ce travail de relever d'autres amendements que les quelques-uns, assez significatifs, que nous venons de souligner. Notons cependant que le nombre et le mode de nomination des commissaires catholiques et protestants à Montréal et à Québec ont été modifiés à quelques reprises après 1869.

Conclusion

C'est sur une tradition plus que centenaire que s'appuient les administrations scolaires locales au Québec. Leurs structures n'ont pas été profondément modifiées après 1846, malgré la multitude de lois scolaires adoptées depuis. On peut déplorer cependant que ces dernières aient trop souvent contribué à faire apparaître des ambiguïtés que seule une refonte sérieuse permettra d'éliminer.

---

(57) W. P. PERCIVAL, *Across the Years*.

(58) Art. 580 de la *Loi de l'instruction publique*, (S.R.Q. 1964), adopté par 21 Geo. V, ch. 64, art. 6, (1931).

CHAPITRE IV

LES COMMISSIONS SCOLAIRES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

Description des structures : constitution, pouvoirs et devoirs

Mise en garde

La Loi instituant le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation (Bill 60, sanctionné le 19 mars 1964) impose une réforme des structures supérieures du système d'enseignement public de notre province. Elle ne touche pas celles des commissions scolaires[1], bien que les relations entre celles-ci et l'autorité provinciale se devaient d'être adaptées à la nouvelle hiérarchie. La Loi de l'instruction publique a donc été modifiée en conséquence. Nous n'avons pas ici à étudier les dispositions du Bill 60; il contient toutefois quelques articles de concordance dont il nous faut tenir compte dans la description qui suit. Il est important de rappeler que la Commission royale d'enquête sur l'enseignement s'est d'abord penchée sur la situation qui prévalait avant le Bill 60. Pour connaître cette situation, nous garderons à l'esprit que, règle générale, les pouvoirs conférés au ministre de l'Éducation appartenaient soit au surintendant de l'Instruction publique, au Conseil de l'instruction publique, au Comité catholique, au Comité protestant ou au ministre de la Jeunesse. Les fonctions exercées par le ministère de l'Éducation étaient alors confiées au département de l'Instruction publique ou au ministère de la Jeunesse.[2]

(1) Les mots « commission scolaire » ou « corporation scolaire » désignent indistinctement toute corporation de commissaires ou de syndics d'écoles.

(2) La Loi de l'instruction publique se retrouve maintenant au chapitre 235 des Statuts refondus du Québec (1964). Les chapitres 58-A et 58-B des S.R.Q. (1941), édictés par la loi 11-12 Eliz. II, ch. 15 (Bill 60), apparaissent maintenant comme Loi du ministère de l'Éducation au chapitre 233 S.R.Q. (1964) et comme Loi du Conseil supérieur de l'éducation au chapitre 234 S.R.Q. (1964) respectivement. Le chapitre 233 a depuis été modifié par les chapitres 63 et 66 de 13-14 Eliz. II. (1965).

Municipalités scolaires

C'est la Loi de l'instruction publique qui règle principalement la structure et le fonctionnement des administrations scolaires locales. Pour fins scolaires, la province comprend des territoires organisés et des territoires non organisés. Le secteur organisé est divisé en un grand nombre de municipalités scolaires, c'est-à-dire les territoires érigés en municipalités pour le fonctionnement d'écoles sous le contrôle de commissaires et de syndics. Ces écoles sont dites publiques ou sous contrôle.

L'érection d'une municipalité scolaire relève du lieutenant-gouverneur en conseil qui agit sur la recommandation du ministre de l'Education et à la demande des intéressés. La Législature provinciale peut aussi ériger une municipalité scolaire en vertu d'une loi ou charte spéciale. La division, l'annexion, la fusion et les changements de limites de municipalités scolaires relèvent de la même autorité, mais ne peuvent être effectués qu'à la suite d'une résolution des commissaires ou syndics d'écoles de chaque municipalité concernée ou à la demande de la majorité des électeurs domiciliés dans les territoires affectés. Ces restrictions imposées au lieutenant-gouverneur en conseil ont souvent empêché un regroupement nécessaire de certaines municipalités scolaires. Le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Education, peut cependant agir sans autre formalité que l'avis dans la Gazette Officielle de Québec lorsque les commissaires ou syndics d'une municipalité scolaire ont laissé écouler une année ou plus sans faire fonctionner d'écoles dans leur municipalité.

Lorsque le ministre de l'Education reçoit une requête des électeurs, commissaires ou syndics (érection, division, changement de limites), il doit en informer les corporations concernées en leur demandant de lui faire connaître sans délai les objections qu'elles pourraient faire valoir. A l'expiration des quinze jours qui suivent cette information, et s'il approuve la requête, il doit publier avis de cette requête dans deux numéros consécutifs de la Gazette Officielle de Québec. Quinze jours après la dernière publication, le lieutenant-gouverneur en conseil peut statuer sur la requête, et avis de sa décision doit être donné dans la Gazette Officielle.

L'érection, la division, le changement de limites prennent effet, pour fins d'élection, le 1er juin suivant la publication du dernier avis, et le 1er juillet pour toutes autres fins, à moins que le lieutenant-gouverneur en conseil n'ait fixé une autre date. La loi prévoit une procédure à peu près semblable pour les territoires non organisés. Elle permet aussi au lieutenant-gouverneur en conseil, sur requête de toute corporation, sur recommandation du ministre de l'Education et après avis, de changer le nom de toute municipalité scolaire, comme elle l'habilite à rectifier certaines erreurs ou omissions survenues au cours des procédures nécessaires aux fins mentionnées plus haut.

La Loi de l'instruction publique précise que toute érection, division ou changement de limites de municipalités scolaires ne s'appliquent à la minorité dissidente que si les syndics y ont consenti. En outre, ces procédures peuvent ne concerner que les catholiques ou les protestants compris dans les territoires affectés. La loi permet même au lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Éducation, d'ériger un territoire en une ou plusieurs municipalités scolaires distinctes pour les catholiques ou les protestants, selon le cas. C'est à la faveur de ces articles, comme nous le verrons plus loin, que des corporations de commissaires et/ou de syndics, représentant dans l'ensemble d'un territoire une minorité religieuse, demandent la création d'une municipalité scolaire distincte dont les limites excèdent souvent celles des municipalités primitives. Ces commissions scolaires forment alors leur propre corporation de commissaires ayant juridiction sur le territoire de la nouvelle municipalité.

Arrondissements scolaires

Dans les municipalités de campagne, les commissaires et les syndics doivent partager leur territoire en arrondissements d'écoles. Ils peuvent, par résolution, changer les limites de ces arrondissements, les diviser ou en établir de nouveaux. Un arrondissement groupe normalement au moins vingt enfants de cinq à seize ans et les commissaires ou syndics doivent, autant que possible, maintenir une école par arrondissement. Ils peuvent cependant réunir deux ou plusieurs arrondissements pour une école et les séparer de nouveau, en informant le ministre de l'Éducation, de même qu'ils peuvent, avec l'autorisation de ce dernier, faire fonctionner plus d'une école par arrondissement. Les enfants domiciliés dans un arrondissement où il y a une école élémentaire en activité, ne peuvent fréquenter l'école élémentaire d'un autre arrondissement sans une permission spéciale des commissaires ou des syndics. Quant aux municipalités scolaires de cités, villes ou villages, elles peuvent ne former qu'un seul arrondissement.

Dans chaque municipalité scolaire, on doit retrouver une ou plusieurs écoles publiques régies par des commissaires ou syndics d'écoles. La loi précise que les commissions scolaires doivent admettre dans leurs classes tout enfant de six à seize ans domicilié dans la municipalité, de même que ceux qui sont placés, conformément aux lois de la province, dans un foyer nourricier ou d'adoption situé dans la municipalité.

Dissidence

Règle générale, il y a d'abord dans une municipalité scolaire une corporation de commissaires ayant juridiction sur tous les habitants qui y sont domiciliés. Cependant, depuis 1841, la loi permet la dissidence: dans toute municipalité scolaire, un nombre quelconque de propriétaires, locataires ou contribuables, professant

une croyance religieuse différente de celle de la majorité des contribuables de la municipalité, peuvent se soustraire au contrôle de la commission scolaire et former une corporation séparée sous l'administration de syndics d'écoles. Aucune autorisation n'est requise pour permettre à ceux qui en ont le droit, de déclarer dissidence. Il suffit de faire la déclaration prescrite par la loi, c'est-à-dire signifier un avis au président des commissaires ou à leur secrétaire et au ministre de l'Éducation. Les dissidents éliront ensuite parmi eux trois syndics qui dirigeront la corporation. Les qualités requises des électeurs et les conditions d'éligibilité sont les mêmes que pour le choix des commissaires.

Dès que les contribuables qui ont signé l'avis de dissidence forment les deux tiers des contribuables professant une religion (catholique ou protestante) autre que celle de la majorité, tous les contribuables professant la religion des dissidents, qui n'ont pas donné tel avis et qui n'envoient pas leurs enfants à une école de la majorité, sont aussi considérés comme dissidents. Seuls, ceux qui continuent à envoyer leurs enfants à l'école de la majorité demeurent sous le contrôle des commissaires.

En principe, les dissidents doivent avoir un nombre suffisant d'enfants pour maintenir une école, mais tous les signataires de la requête ne doivent pas nécessairement avoir des enfants. Par exception, une corporation dissidente peut, avec l'approbation du ministre de l'Éducation, s'unir à une corporation scolaire de sa croyance religieuse située dans une municipalité voisine, soit par union pure et simple, soit seulement dans le but d'y envoyer ses enfants à l'école.

Les syndics forment une corporation pour les fins des écoles dissidentes de leur municipalité; ils sont assujettis aux mêmes pouvoirs et devoirs que les commissaires pour l'administration des écoles sous leur contrôle. Dans toute municipalité où il y a une corporation de syndics, les contribuables dissidents ne peuvent être élus commissaires ni voter à l'élection des commissaires. Les syndics peuvent établir des arrondissements d'écoles distincts et séparés de ceux établis par les commissaires.

Les syndics ont seuls le droit d'imposer et de percevoir les taxes qui doivent être prélevées sur les dissidents et règle générale, ces derniers ne sont assujettis à aucune cotisation qui peut être imposée par les commissaires. Il y a exception toutefois pour la cotisation de l'année courante et pour les taxes spéciales imposées pour la construction et la réparation d'écoles ou le paiement de dettes précédemment encourues, pourvu que ces taxes spéciales soient imposées dans les six mois qui suivent la date de la signification de la dissidence. Dans le cas de municipalités nouvellement érigées, si la déclaration de la dissidence est signifiée dans les trente jours qui suivent l'organisation de la corporation de com-

missaires, les dissidents ne sont responsables d'aucune taxe imposée par ces derniers. Là où il n'y a pas de corporation dissidente, les contribuables d'une religion minoritaire, avec ou sans enfants, doivent payer leurs taxes à la seule corporation de la municipalité. Cependant, tout chef de famille ayant des enfants d'âge scolaire et résidant dans une municipalité où il n'y a pas d'école dissidente, peut déclarer par écrit, au président ou au secrétaire des commissaires, en observant les formalités prescrites pour la dissidence, son intention de contribuer au soutien d'une école de sa croyance religieuse située dans une municipalité voisine, pourvu que ses enfants fréquentent cette école. A partir du 1er juillet suivant, ce chef de famille devra payer ses taxes aux commissaires ou aux syndics qui régissent l'école au soutien de laquelle il contribue.

Quand, dans une municipalité, les dissidents deviennent en majorité, ils peuvent se constituer en corporation de commissaires. Ils doivent alors signifier un avis au président ou au secrétaire des commissaires et au ministre de l'Education, le ou avant le 1er mai. Dans le mois de juillet suivant, les anciens dissidents élisent cinq commissaires d'après le mode ordinaire. Lorsque les dissidents ont déclaré leur intention de se constituer en corporation de commissaires, l'ancienne majorité devenue minorité peut se déclarer immédiatement dissidente, en donnant avis au président ou au secrétaire de la corporation majoritaire et au ministre de l'Éducation avant le 15 mai. Dans le mois de juin suivant, les nouveaux dissidents élisent trois syndics, d'après le mode ordinaire. Si l'avis de dissidence n'est pas signifié avant le 15 mai, la minorité est régie par les commissaires jusqu'à ce qu'elle se déclare dissidente.

Quand les syndics ont laissé écouler une année sans aucune activité scolaire, le ministre de l'Education, après avoir publié un avis dans trois numéros consécutifs de la Gazette Officielle, peut, trois mois après la première publication de cet avis, recommander au lieutenant-gouverneur en conseil d'abolir la corporation dissidente. Une nouvelle corporation ne pourra alors être formée qu'à l'expiration d'une année après la publication de l'avis annonçant l'abolition de l'ancienne corporation dissidente. Par ailleurs, tout dissident peut cesser de l'être en donnant un avis au président des commissaires et au président des syndics ou à leur secrétaire et au ministre de l'Éducation, avant le 1er mai, qu'il professe la religion de la majorité et qu'il désire en conséquence se mettre sous le contrôle des commissaires de la municipalité.

Corporations scolaires

Les commissaires et les syndics d'écoles forment, dans chaque municipalité, un corporation sous le nom de « Les commissaires (ou syndics) d'écoles pour la municipalité de ....., dans le comté de ..... ». Ils sont soumis à toutes

les obligations imposées par la Loi de l'instruction publique et par tout règlement ou autre statut relatif à l'éducation. Tous les actes administratifs des commissaires et des syndics doivent être faits en vertu de résolutions adoptées à des sessions régulièrement tenues de leur commission scolaire et à la pluralité des voix des membres présents. Le président de l'assemblée doit voter sur chaque proposition et il est toujours obligé d'exercer sa voix prépondérante en cas de partage égal des votes. Toutes les résolutions importantes doivent être affichées pendant trente jours avant d'entrer en vigueur. Les sessions de la corporation sont publiques, sauf celles du comité chargé d'étudier un sujet d'un caractère personnel. Elles sont régulières ou spéciales, peuvent être ajournées et être tenues les jours non juridiques. La commission doit fixer la date et le lieu de ses sessions régulières. Les avis publics sont affichés à deux endroits de la municipalité et les avis spéciaux sont signifiés par la poste ou de main à main.

Le corps des commissaires se compose ordinairement de cinq membres et celui des syndics, de trois. Ces membres sont généralement élus; ils peuvent cependant être nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Éducation, si l'élection n'a pas lieu à l'époque prévue par la loi. Dans certaines municipalités, ils sont choisis d'une façon particulière en vertu d'une charte ou loi spéciale et leur nombre peut être différent de celui fixé par la loi générale. Lors de l'érection d'une nouvelle municipalité scolaire, d'une fusion, d'une annexion, ou sur demande de la commission scolaire, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de l'Éducation, porter à sept le nombre des commissaires.

Règle générale, l'élection a lieu le deuxième lundi de juin de chaque année. Pour avoir droit de voter aux élections des commissaires ou des syndics, il faut être propriétaire d'un immeuble ou le conjoint de tel propriétaire et être inscrit comme tel au rôle d'évaluation, ou encore être le père, la mère ou le tuteur d'un enfant âgé de moins de dix-huit ans le trente juin précédent. Dans tous les cas, il faut être âgé d'au moins 18 ans[3], citoyen canadien, inscrit sur la liste des électeurs et être domicilié dans la municipalité depuis au moins six mois.

Pour être élu commissaire ou syndic, il faut être domicilié dans la municipalité depuis au moins douze mois, savoir lire et écrire, être âgé d'au moins 18 ans[4] et citoyen canadien, être inscrit sur la liste des électeurs, et être propriétaire d'un bien-fonds ou d'un bâtiment, être inscrit comme tel au rôle d'évaluation ou être le conjoint de tel propriétaire, et avoir acquitté avant le 1er juin

(3) Avant 1965, il fallait être majeur.
(4) Ibid.

toutes ses cotisations scolaires. Les curés catholiques romains et les ministres du culte d'une autre croyance religieuse desservant la municipalité scolaire sont aussi éligibles sans autre qualification; ils n'ont cependant pas de privilèges spéciaux quant au droit de vote et doivent à cet égard remplir les conditions de la loi.

Ne peuvent être élus, ceux qui occupent une charge conférée par la commission scolaire, ceux qui ont une entreprise à caractère permanent pour la commission et ceux qui agissent comme cautions du secrétaire-trésorier. La loi établit d'autres incapacités, notamment pour ceux qui détiennent un permis de vente de boissons alcooliques dans la municipalité et pour toute personne qui a été trouvée coupable d'un acte criminel punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus.

La Loi de l'instruction publique détaille la procédure à suivre pour l'élection des commissaires et des syndics: établissement de quartiers ou de sièges, préparation de la liste des électeurs par le secrétaire-trésorier, examen et mise en vigueur de cette liste, nomination des officiers d'élection, mise en candidature, déroulement du scrutin, contestations d'élection et autres recours aux tribunaux en regard des élections. La votation se fait au scrutin secret. Le commissaire ou le syndic élu ou nommé ne peut entrer en fonction avant d'avoir prêté serment. La durée du mandat des commissaires et des syndics d'écoles est de trois ans. Tout candidat peut se désister avant la clôture du scrutin ou démissionner au cours de son mandat.

Les commissaires et syndics doivent se choisir un président chaque année. Si la nomination du président n'a pas eu lieu à la première session ou dans les quinze jours, elle peut être faite par le ministre de l'Éducation. Le président, nous l'avons vu, vote sur toutes les questions soumises et, en cas de partage égal des voix, il a une voix prépondérante. Pour assurer l'ordre et la paix, il a tous les pouvoirs du président d'élection. Nul, sauf un commissaire ou un syndic, ne peut prendre part aux délibérations sans une permission du président.

Devoirs des commissaires et des syndics:

a) propriétés scolaires et emprunts

Les commissaires et syndics administrent les biens meubles et immeubles appartenant à la corporation scolaire; ils peuvent les acquérir et les posséder pour le compte de la corporation et en faire usage pour les fins de leur destination. Ils choisissent et acquièrent les terrains nécessaires pour les emplacements d'écoles, bâtissent, réparent et entretiennent les écoles et leurs dépendances, achètent et réparent le mobilier scolaire. Ils peuvent recourir à l'expropriation, sauf dans le cas des propriétés exemptes de cotisation scolaire. Il leur est permis de louer temporairement ou d'accepter gratuitement l'usage d'immeubles pour y maintenir des écoles, à la condition de se conformer aux règlements des

Comités. Avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, donnée sur la recommandation du ministre de l'Éducation, ils peuvent conclure des conventions, pour fins scolaires, avec toute personne, institution ou corporation.

Les travaux de construction, reconstruction ou agrandissement d'écoles ne peuvent être valablement autorisés par l'administration locale sans que les plans et devis n'aient été préalablement approuvés ou fournis par le ministre de l'Éducation. Aucune corporation scolaire, sauf celles des villes de Québec et de Montréal, ne peut passer un contrat d'entreprise pour ces travaux, à moins que la résolution qui autorise le contrat ou ordonne les travaux n'ait pourvu à l'appropriation des deniers nécessaires pour en défrayer le coût. Si la corporation n'a pas les sommes nécessaires, la résolution doit pourvoir à l'imposition d'une taxe spéciale sur toute la municipalité, ou sur un arrondissement en particulier; la corporation peut, au lieu d'imposer une taxe spéciale, décréter un emprunt suivant les conditions requises par la loi. Toute infraction aux dispositions relatives aux contrats d'entreprise entraîne une nullité absolue et engage la responsabilité personnelle des administrateurs locaux.

Le ministre de l'Éducation peut cependant, dans les cas urgents, dispenser une corporation scolaire des prescriptions relatives à l'appropriation des deniers; la loi prévoit aussi des cas spéciaux où l'on pourra se dispenser de ces formalités. La corporation scolaire devra de la même façon procéder à l'imposition d'une taxe spéciale ou au décret d'un emprunt dans les autres cas énumérés ci-haut: acquisition d'emplacement, réparations, achat de matériel scolaire.

À moins d'une disposition spéciale de la loi, aucune corporation scolaire ne peut posséder des biens-fonds dont le revenu annuel excède $3,000. Elle ne peut hypothéquer, vendre, échanger ou autrement aliéner ses biens ou emprunter sur ceux-ci, sans l'autorisation du ministre de l'Éducation. Toute vente de propriété scolaire doit être faite à l'enchère, sauf permission du ministre de l'Éducation. Les commissions scolaires doivent faire assurer l'équipement scolaire (meubles et immeubles) pour le plus élevé des montants suivants: la dette obligataire ou la moitié de leur valeur. Enfin, elles peuvent s'adjoindre le personnel nécessaire pour administrer et entretenir ces biens.

La Loi de l'instruction publique permet à une corporation scolaire de consolider ses dettes passées ou à venir, et d'en répartir le paiement par annuités sur une période n'excédant pas cinquante ans; pour le paiement de ces annuités, la corporation pourra émettre des obligations. La consolidation doit cependant être autorisée par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur le rapport du ministre des

Affaires municipales et la recommandation du ministre de l'Éducation.

Le ministre de l'Éducation et celui des Affaires municipales peuvent également autoriser toute corporation scolaire à emprunter pour fins scolaires, et à pourvoir au remboursement de tels emprunts par l'émission d'obligations et de billets. Aucun emprunt ne peut être contracté et aucune émission d'obligations faite sans l'imposition d'une taxe spéciale suffisante pour couvrir l'intérêt annuel et 1% du montant de l'emprunt, affecté chaque année à un fonds d'amortissement.

À cette fin, le secrétaire-trésorier prépare annuellement un rôle spécial de perception qui répartit le montant de la taxe sur les immeubles imposables. Les obligations doivent être vendues par soumissions écrites et publiques, sauf si le ministre de l'Éducation en dispense la corporation ou si l'emprunt n'excède pas $3,000. Le principal et les intérêts des obligations émises par une corporation scolaire sont garantis par son fonds général. Les commissaires et les syndics pourront toutefois, sans observer les dispositions qui précèdent, contracter des emprunts temporaires en anticipation du produit de la perception des taxes ou de la réception d'une subvention accordée par la province.

b) taxes scolaires

Indépendamment des taxes spéciales auxquelles nous venons de faire allusion, les commissaires et les syndics ont le devoir d'imposer des taxes scolaires générales pour le maintien des écoles sous leur contrôle. C'est là leur principale source de revenu. Règle générale, le taux de la cotisation scolaire est le même pour tous les biens imposables de la municipalité. La cotisation est basée sur l'évaluation de la propriété imposable et est payable par le propriétaire. Faute de paiement, elle devient une charge spéciale portant hypothèque sur les propriétés foncières, sans qu'il soit besoin de l'enregistrer pour la conserver. Dans les circonstances prévues par la loi, des exemptions sont édictées en faveur de la Couronne, des gouvernements fédéral, provincial et municipaux, des fabriques, des corporations et institutions religieuses de charité ou d'éducation, des autorités religieuses, des maisons privées d'éducation, des sociétés d'agriculture et d'horticulture, et même en faveur de contribuables résidant à une grande distance de l'école. La loi fixe le minimum d'effort local, en obligeant les commissions scolaires à percevoir des contribuables de leur municipalité une somme suffisante pour acquitter le traitement des instituteurs qu'ils doivent payer à l'expiration de chaque mois d'enseignement.

C'est l'évaluation des propriétés, faite par les autorités municipales, qui sert de base aux cotisations imposées par les corporations scolaires. Cette évaluation doit indiquer la valeur réelle des biens imposables. Si donc une municipalité civile, en vertu d'un pouvoir

spécial, évalue des propriétés à un montant inférieur à leur valeur réelle pour fins municipales, elle devra porter au rôle la valeur réelle et imposer ses taxes sur la base de l'évaluation autorisée en vertu de ce pouvoir spécial. S'il n'y a pas d'évaluation faite par ordre des autorités municipales, ou si le rôle n'a pu être obtenu dans le délai prescrit, la commission scolaire doit le faire préparer sans délai par trois personnes compétentes; à défaut d'agir, le ministre de l'Éducation nommera ces évaluateurs. Si le territoire d'une municipalité scolaire couvre en tout ou en partie celui de plusieurs municipalités civiles et que l'évaluation faite dans ces municipalités n'est pas uniforme, les commissaires et syndics doivent modifier ces différents rôles de façon à rétablir l'évaluation sur la base de la valeur réelle, avant d'homologuer les rôles municipaux ou les parties les concernant. Le rôle d'évaluation, tel qu'homologué par eux, sert de base au rôle de perception des commissaires ou des syndics, et reste en vigueur jusqu'à ce que l'autorité municipale ou scolaire en ait fait un autre.

La cotisation scolaire doit être imposée par toute commission entre le 15 juin et le 1er août pour l'année scolaire se terminant le 30 juin de l'année suivante, mais elle n'est pas nulle si elle est imposée après ce délai. Le secrétaire-trésorier doit faire un rôle de perception basé, comme nous l'avons dit, sur le rôle d'évaluation en vigueur. Ajoutons qu'il devra aussi faire un rôle spécial de perception chaque fois qu'une cotisation spéciale sera imposée après la confection du rôle général de perception ou chaque fois qu'il en recevra l'ordre de la commission scolaire. Le rôle de perception indique le montant dû par les contribuables sur leurs immeubles. La commission scolaire peut décréter que les taxes seront exigibles en deux ou quatre versements, et allouer un escompte n'excédant pas 5% à ceux qui acquittent leurs taxes dans un certain délai. Les taxes portent un intérêt de 6% l'an à compter du trentième jour qui suit celui où elles sont exigibles et se prescrivent par trois ans. La corporation scolaire peut requérir le conseil local d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne située en tout ou en partie sur son territoire, de percevoir les taxes de la municipalité scolaire en même temps que les siennes. Sinon, c'est le secrétaire-trésorier de la commission scolaire qui se chargera de la perception des taxes.

Tout contribuable résidant hors d'une municipalité où est établie une corporation de syndics, peut déclarer, par écrit, aux commissaires et aux syndics, son intention de diviser ses cotisations entre les écoles sous leur contrôle respectif. Dans ce cas, les commissaires d'écoles perçoivent les cotisations et paient aux syndics d'écoles dissidentes la part proportionnelle indiquée par le propriétaire. Lorsqu'un immeuble d'une corporation ou compagnie légalement constituée est situé dans un territoire sous la juridiction

de deux commissions scolaires, le droit d'imposer et de percevoir la cotisation et les taxes spéciales est exercé par chaque commission scolaire sur une partie de l'évaluation de cet immeuble, établie au prorata du nombre d'enfants âgés de cinq à dix-sept ans de chaque croyance religieuse dans le territoire commun aux deux commissions scolaires, tel que déterminé par le dernier recensement.

La Loi de l'instruction publique règle les relations qui s'établissent entre les officiers des municipalités civiles et scolaires quant au transfert du rôle d'évaluation, aux changements qui peuvent y être apportés, de même qu'en matière de dépôt des fonds lorsque les taxes scolaires sont perçues par le conseil municipal. Les contribuables, pour leur part, doivent collaborer avec les évaluateurs, sous peine de sanctions. Après le dépôt du rôle d'évaluation, comme plus tard de celui du rôle de perception, les contribuables peuvent examiner les dits rôles, demander des amendements et contester les rôles devant les tribunaux. En cas de non paiement des taxes scolaires, les biens meubles et immeubles des contribuables en défaut pourront être saisis et vendus pour taxes. La Loi de l'instruction publique prévoit pour ces cas une procédure sommaire qu'il n'y a pas lieu de rappeler ici. Qu'il suffise de noter que le débiteur peut s'opposer à la saisie, à la vente ou au paiement sur le produit de la vente de ses biens et, dans le cas d'immeubles, exercer le droit de retrait. Notons enfin que le ministre de l'Éducation peut autoriser ou ordonner l'imposition de cotisations spéciales pour le paiement de dettes contractées par les commissions scolaires ou établies par un jugement du tribunal. Si la corporation scolaire concernée n'a pas de fonds disponibles, elle doit procéder comme ci-dessus. Sinon, elle pourra voir ses biens meubles et immeubles saisis et vendus en justice. Dans le cas où il n'y aurait aucune propriété mobilière ou immobilière à saisir et à vendre, le tribunal pourra ordonner au shérif de percevoir la dette et les frais en imposant une cotisation répartie sur toutes les propriétés immobilières imposables de la municipalité scolaire obligée au paiement.

c) personnel enseignant

L'un des pouvoirs les plus importants des commissions scolaires est celui d'engager, pour enseigner dans les écoles sous leur contrôle, des instituteurs et des institutrices pourvus d'un brevet de capacité, et de résilier cet engagement pour les causes prévues par la loi. Le conjoint d'un membre de la commission scolaire ne peut être engagé comme instituteur ou institutrice. L'engagement est valable pour une année scolaire, sauf pour terminer une année déjà commencée, ou pour plus d'une année scolaire dans des cas spéciaux laissés à l'approbation du ministre de l'Éducation. L'acte d'engagement est écrit et fait suite à une résolution adoptée par la commission scolaire. Il est rédigé en triplicata, une copie étant

transmise au ministre de l'Éducation, les deux autres remises à l'instituteur et aux archives de la commission respectivement. La commission est représentée au contrat par son président ou, en son absence, par le secrétaire-trésorier. L'engagement d'un instituteur mineur est valable et il est considéré comme majeur pour tout ce qui concerne cet engagement. L'instituteur doit fournir chaque année les certificats médicaux exigés par la loi.

Les commissions scolaires peuvent en tout temps résilier l'engagement d'un maître pour cause d'incapacité, de négligence à remplir ses devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité. Les commissaires ou syndics doivent prendre leur décision après mûre délibération, à une session convoquée à cette fin. Au terme de l'année scolaire, les commissaires ou les syndics peuvent décider, par résolution adoptée à une session régulière, de ne pas engager un instituteur pour l'année suivante. Ils doivent alors, avant le 1er juin qui précède l'expiration de l'engagement, lui signifier par écrit leur intention sans être tenus de donner les raisons qui motivent leur décision, sauf sur sa demande écrite et personnelle dans les délais prescrits par la loi; aucun droit d'action ne découle des raisons ainsi données de bonne foi. Si l'instituteur a été à l'emploi de la commission scolaire pendant huit mois ou plus pendant chacune des trois dernières années scolaires, il peut, en respectant les délais légaux, soumettre son grief à l'arbitrage conformément à la convention collective régissant les parties ou, à défaut de telle convention ou si elle n'y pourvoit pas, suivant les articles 88 à 90 du Code du travail.

Les instituteurs qui n'ont pas reçu en temps utile un avis de congé se trouvent automatiquement engagés pour l'année scolaire suivante, à la même école et aux mêmes conditions. Ces dispositions sont suivies d'articles qui spécifient que les commissaires ou syndics ne sont pas tenus d'accepter les services d'un instituteur qui ne leur convient pas, et qu'ils peuvent, dans certains cas, durant l'année scolaire, changer un maître de classe, d'école ou de fonctions pédagogiques pourvu que son traitement ne soit pas réduit. L'instituteur qui, pour sa part, ne veut pas s'engager pour l'année suivante, doit donner avis écrit de son intention aux coramissaires ou aux syndics avant le 1er juin qui précède l'expiration de son engagement. A défaut de se conformer à cette disposition et d'honorer son engagement, l'instituteur est passible d'une amende recouvrable sur poursuite sommaire suivant la première partie de la Loi des convictions sommaires de Québec.

Les commissions scolaires peuvent nommer un directeur général des écoles, un directeur des études, des adjoints à ces postes et les conseillers ou instituteurs spécialistes requis, pourvu qu'ils remplissent les conditions déterminées par les règlements. Plusieurs commissions scolaires peuvent s'entendre pour faire conjointement

de telles nominations. Elles peuvent aussi embaucher le personnel administratif nécessaire. Rappelons que les commissions scolaires ont le devoir de payer leurs instituteurs à l'expiration de chaque mois d'enseignement et que le salaire annuel minimum est fixé à $1,500.

d) cours d'études

Les commissions scolaires sont responsables des mesures à prendre pour que les cours d'études du niveau de la 1ère année à celui de la 11e année soient dispensés à tous les enfants domiciliés dans le territoire soumis à leur juridiction. Divers moyens sont mis à leur disposition pour assumer cette obligation. Elles peuvent organiser elles-mêmes ces cours, aux niveaux élémentaire et secondaire; elles doivent alors s'assurer que les cours d'études dispensés dans leurs écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements édictés ou approuvés pour les écoles publiques. Elles peuvent aussi s'unir à d'autres et constituer une commission scolaire régionale pour la construction, l'entretien et l'administration d'une ou plusieurs écoles secondaires ou "high schools". Elles sont autorisées à conclure, pour une période déterminée et avec l'autorisation du ministre de l'Éducation, une entente par laquelle les enfants soumis à leur juridiction fréquenteront les classes du cours secondaire dans une école d'une autre commission. Elles sont obligées de payer, pour chacun des enfants soumis à leur juridiction qui fréquentent le cours d'une institution d'enseignement secondaire indépendante reconnue par l'autorité compétente, les frais d'inscription et de scolarité qu'exige cette institution jusqu'à concurrence de $200 par année. Elles peuvent enfin prendre à la fois plusieurs de ces mesures. De plus, les commissions scolaires peuvent établir et maintenir dans leurs écoles des classes spéciales pour les enfants incapables, en raison de déficience physique ou psychique, de profiter de l'enseignement donné dans les classes régulières.

e) gratuité de l'enseignement et des manuels scolaires

L'enseignement est gratuit dans les écoles publiques de la province. Les commissions scolaires ne peuvent exiger de rétribution pour les enfants qui fréquentent leurs écoles, sauf pour ceux qui ne sont pas soumis à leur juridiction et lorsque aucune entente n'a été conclue à cet effet avec la commission scolaire de la municipalité où ces enfants sont domiciliés. Les commissions scolaires doivent exiger que dans les écoles sous leur contrôle, on ne se serve que de livres autorisés qui doivent être les mêmes pour toutes les écoles de la municipalité. Si elles requièrent les services d'une congrégation catholique enseignante, elles peuvent faire un contrat relativement aux livres dont on se servira dans les écoles confiées à cette congrégation, pourvu que ces livres fassent partie de la série approuvée par le ministre de l'Éducation et par le Comité

catholique du Conseil supérieur de l'éducation. Quant aux livres ayant trait à la religion et à la morale, le choix en est laissé au curé de l'Église catholique ou au Comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation, selon le cas. Les livres de classe doivent être mis gratuitement à la disposition des enfants et restent la propriété de la commission scolaire.

f) transport des enfants aux écoles

Une commission scolaire peut pourvoir au transport gratuit des enfants aux écoles sous sa juridiction ou sous celle d'une commission scolaire voisine. Elle peut aussi assurer le transport gratuit de tout élève domicilié dans son territoire et fréquentant une école maintenue par un ministère du gouvernement de la province, une école normale, un collège classique, un institut familial ou une institution d'enseignement secondaire indépendante reconnue.

g) pension des fonctionnaires de l'enseignement, caisses de retraite et assurances collectives

La Loi de l'instruction publique consacre plusieurs articles à l'établissement et à l'administration d'un plan de pension au bénéfice des fonctionnaires de l'enseignement et des veuves des fonctionnaires, ainsi qu'aux normes et aux procédures qui s'y rapportent. Les sommes consacrées à ce fonds proviennent des versements faits par les intéressés ou des retenues annuelles que doivent faire les commissions scolaires sur leurs traitements. L'administration de ce fonds est confiée à une commission composée de représentants du gouvernement et de la profession enseignante.

Les commissaires ou les syndics peuvent aussi établir une caisse de retraite contributive pour certaines classes de leurs employés réguliers qui ne sont pas admis à bénéficier du fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement; ces décisions n'entrent en vigueur qu'après approbation du ministre de l'Éducation et enregistrement par la Régie des rentes. Ils peuvent, de la même façon, souscrire au bénéfice de leurs instituteurs, officiers, employés réguliers et leurs dépendants, un contrat d'assurance collective relativement au décès, aux accidents, à l'invalidité, à la maladie et à la maternité, ainsi qu'aux frais médicaux, chirurgicaux et hospitaliers; les résolutions adoptées par la corporation déterminent les modalités de ces initiatives et doivent être approuvées par le surintendant des assurances, la Commission municipale de Québec, et le ministre de l'Éducation avant d'entrer en vigueur.

h) budgets, livres de comptes et rapports financiers

Avant le 31 mars de chaque année, toute commission scolaire doit préparer et soumettre à l'approbation du ministre de l'Éducation son budget pour la prochaine année scolaire; ce budget est sans effet tant qu'il n'a pas été ainsi approuvé. C'est sur cette base que seront calculées les subventions versées à la commission scolaire par le gouvernement provincial. De plus, les commissaires et les syndics doivent tenir des livres de comptes de la manière indi-

quée par le ministre de l'Éducation, et lui faire parvenir chaque année un rapport financier d'après les formules fournies à cet effet.

Autres devoirs et pouvoirs des commissaires et des syndics

Les commissaires et les syndics ont le devoir :

— de faire des règlements pour la régie de leurs écoles et de les communiquer par écrit aux instituteurs ;
— de fixer l'époque de l'examen public annuel et d'y assister ;
— de nommer deux ou plusieurs d'entre eux pour visiter les écoles au moins une fois tous les six mois et faire rapport ;
— de faire et de mettre à exécution des règlements concernant l'hygiène dans les écoles ;
— de suivre les instructions du ministre de l'Éducation quant aux registres tenus par leur secrétaire-trésorier, de préparer et transmettre un rapport statistique annuel, de tenir les procès-verbaux de leurs séances ;
— de régler les différends entre les parents ou les enfants et les instituteurs, et de renvoyer les élèves habituellement insubordonnés ou dont la conduite est immorale ;
— de faire effectuer par le secrétaire-trésorier, au mois de mai de chaque année, un recensement des enfants domiciliés dans la municipalité scolaire, dont sommaire est transmis au ministre de l'Éducation.

Les commissaires et les syndics peuvent :

— pourvoir à l'inspection médicale de leurs élèves et de leur écoles ;
— assumer le coût de l'établissement, du maintien et du développement de bibliothèques scolaires ;
— payer à leurs membres, avec l'autorisation du ministre de l'Éducation et de la Commission municipale de Québec, des frais de représentation pour dépenses occasionnées par l'exercice de leurs fonctions ;
— pourvoir à l'établissement de caisses d'économie scolaire et souscrire des contributions pour fins patriotiques, nationales ou scolaires ;
— établir dans leur municipalité des écoles exclusivement fréquentées soit par des filles, soit par des garçons.

Secrétaire-trésorier et vérificateurs

Toute commission scolaire doit avoir un officier désigné sous le nom de secrétaire-trésorier qu'elle nomme et peut révoquer à volonté, et dont elle fixe le traitement par résolution. La loi lui confie de lourdes responsabilités et ses pouvoirs financiers et administratifs sont étendus. Il tient les livres et registres, assiste aux réunions de la commission scolaire, perçoit les deniers payables à la corporation et en paie les dettes. C'est lui qui est le plus fré-

quemment en contact avec les habitants de la municipalité scolaire. En assumant ses fonctions, il doit prêter serment et fournir un cautionnement à la commission scolaire.

Chaque année, les commissions scolaires doivent faire vérifier les comptes de la corporation. Les vérificateurs transmettent leur rapport à la commission scolaire et au ministre de l'Éducation; un résumé du rapport est rendu public par affichage et les contribuables peuvent s'en procurer des copies. Les comptes du secrétaire-trésorier en charge ou sorti de charge pourront être vérifiés en tout temps au gré des commissaires ou des syndics, ou sur requête des contribuables.

Commissions scolaires régionales

Depuis 1961, la Loi de l'instruction publique consacre une section aux dispositions relatives à la constitution et au fonctionnement de commissions scolaires dites régionales. À la demande des commissions scolaires locales intéressées et sur la recommandation du ministre de l'Éducation, le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer ces corporations en une régionale, sous le nom et aux conditions qu'il juge à propos, pour les fins de la construction, de l'entretien et de l'administration d'une ou de plusieurs écoles secondaires ou "high schools".(5) Avant l'adoption de ces dispositions, il était possible de former des corporations d'écoles secondaires ou de "high schools", mais ce n'est qu'avec la nouvelle loi et à la suite d'une collaboration étroite entre les administrations scolaires locales et provinciales, que s'est établi tout un réseau de commissions scolaires régionales dans la province.

Les commissions scolaires qui désirent être constituées en régionales adoptent une résolution à cet effet et en transmettent une copie certifiée au ministre de l'Éducation. Par la suite, toute commission scolaire peut devenir membre d'une commission régionale existante, par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil adopté sur la recommandation de la régionale et du ministre de l'Éducation. D'autre part, aucune commission scolaire ne peut cesser de faire partie d'une régionale sauf par décret du lieutenant-gouverneur en conseil adopté sur la recommandation du ministre de l'Éducation et de la Commission municipale de Québec. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut en outre, par décret, diviser, annexer ou fusionner des commissions scolaires régionales à la suite d'une résolution de chaque régionale concernée.

Un bureau des délégués est constitué de trois commissaires ou syndics de chacune des commissions scolaires membres de la commission régionale. Chaque délégué demeure en fonction jusqu'à la fin de son mandat de commissaire ou de syndic en cours lors de sa nomination. Si un délégué cesse d'occuper ses fonctions en cours

(5) Depuis 1965, les commissions locales peuvent déléguer à la régionale la totalité ou une partie de leurs devoirs et pouvoirs.

d'exercice, la commission scolaire qui l'avait nommé procède à son remplacement. L'administration des affaires de la commission régionale est confiée à cinq, sept ou neuf commissaires élus par le bureau des délégués et choisis parmi ceux-ci.[6] Les commissaires sont élus pour la durée du mandat de chacun à titre de délégué; ils restent cependant en fonction jusqu'à ce que leurs successeurs soient assermentés. Toute vacance est remplie par les commissaires restant en fonction.

Les commissaires doivent présenter au bureau des délégués un rapport annuel des activités de la régionale ainsi qu'un état financier préparé par le vérificateur nommé chaque année par le bureau des délégués ou, à son défaut, par les commissaires eux-mêmes. Il appartient aussi au bureau des délégués de désigner, parmi les commissaires élus, un président de la régionale, et aux commissaires de nommer un secrétaire-trésorier. Le siège social de la régionale est situé à l'endroit fixé par résolution du bureau des délégués. Les autres dispositions de la Loi de l'instruction publique quant aux pouvoirs, devoirs et obligations des corporations scolaires, des commissaires et de leurs officiers, s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la régionale, à ses commissaires et officiers.

Toute commission régionale doit, avant le 31 mai de chaque année, préparer et soumettre au ministre de l'Éducation son budget pour l'année scolaire; ce budget est sans effet tant qu'il n'a pas été approuvé par lui. Les fonds nécessaires à la régionale doivent lui être versés par les commissions scolaires qui en font partie. La commission régionale bénéficie aussi, comme les autres corporations scolaires, de subventions provinciales. Les dépenses d'immobilisation, déduction faite des subventions accordées à cette fin, sont réparties entre les commissions scolaires en proportion de la valeur totale des biens imposables par chacune. Quant aux dépenses d'administration, elles sont réparties entre les commissions scolaires en proportion du nombre d'élèves fréquentant les écoles de la régionale ou autrement à sa charge; ici encore, les subventions accordées à la régionale relativement aux élèves de chaque commission scolaire, sont déduites de leur part de dépenses. Chaque commission scolaire qui fait partie d'une régionale doit imposer une cotisation ou taxe spéciale suffisante pour acquitter sa part de toute répartition des dépenses de la commission régionale; cette part est payable en dix versements mensuels égaux, le premier jour juridique des mois de septembre à juin de chaque année.

Comme toute autre commission scolaire, une régionale peut conclure une entente pour l'instruction, au cours secondaire d'une autre commission, d'enfants soumis à sa juridiction, et être appelée à verser les sommes prescrites par la loi au bénéfice d'enfants qui

(6) Depuis le Bill 60, il est possible de déterminer le nombre de commissaires qui devront être choisis parmi les délégués d'une ou plusieurs commissions scolaires.

fréquentent le cours secondaire d'une institution indépendante reconnue. Elle peut aussi établir, même au degré élémentaire, des classes spéciales pour les enfants incapables de suivre les cours réguliers à cause de déficience physique ou mentale.

Commissions scolaires centrales protestantes

Le ministre de l'Éducation peut formuler des dispositions en vue de la constitution de commissions scolaires centrales protestantes.[7] Elles ne peuvent cependant être érigées que lorsque la majorité des commissions locales concernées ont présenté au ministre de l'Éducation une requête en faveur de cette érection. Toute commission locale peut aussi, par requête au ministre de l'Éducation, demander que son territoire en soit exclu. Par ailleurs, quelles que soient les mesures prises par la commission locale, toute municipalité scolaire locale sera comprise dans la commission centrale ou en sera exclue si la majorité des électeurs en font la requête au ministre de l'Éducation. La constitution d'une commission centrale peut en tout temps être modifiée sur proposition du ministre de l'Éducation, après consultation des commissions scolaires locales concernées, approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil et publication dans la Gazette Officielle. D'autre part, le lieutenant-gouverneur en conseil peut décréter la dissolution d'une commission centrale, si la majorité des commissions scolaires locales comprises dans son territoire ont demandé cette dissolution par résolution.

La commission centrale est formée de cinq contribuables protestants, éligibles comme commissaires ou syndics en vertu de la Loi de l'instruction publique, résidant dans le territoire soumis à la commission centrale et choisis par des délégués. Les membres de la commission centrale ne doivent pas nécessairement être membres d'une commission locale. La durée du mandat est de quatre ans et le lieutenant-gouverneur en conseil fera les nominations qui n'auront pas été faites dans les délais prescrits. La commission centrale élit un président parmi ses membres et nomme un secrétaire-trésorier de religion protestante.

La commission centrale doit d'abord établir l'actif et le passif réels de toutes les commissions locales sous sa juridiction et dresser un état des sommes requises pour payer l'intérêt et l'amortissement des emprunts. Les commissions locales doivent fournir tous les renseignements requis à cet effet. La commission centrale est soumise aux obligations générales quant aux rapports annuels, registres, livres de comptes, paiement des dettes, emploi des biens. Elle exerce les pouvoirs attribués aux commissaires par la Loi de l'instruction publique quant à l'engagement, le paiement et le renvoi des maîtres; elle ouvre des écoles sur son territoire, surveille toutes

(7) 8 Geo. VI, ch. 15, devenue ch. 236, S.R.Q. (1964), et modifiée par 13-14 Eliz. II, ch. 69 (1965).

les phases de l'enseignement dans les écoles sous sa juridiction, et adopte les règlements utiles à l'exercice de ses pouvoirs.

Chaque commission centrale prépare un état financier général prévoyant ses propres dépenses aussi bien que celles qu'elle approuve pour les commissions locales sous sa juridiction. Si une commission locale ne soumet pas son rapport et son budget à la date fixée par la commission centrale, celle-ci doit préparer sans délai un budget pour cette commission. Il revient à la commission centrale de faire imposer par les commissions locales des taxes suffisantes pour faire face aux dépenses prévues dans le budget consolidé. Les sommes ainsi imposées et perçues lui sont versées.

À même ces argents, elle paie les instituteurs et autres employés, et assume toutes les dépenses approuvées dans le budget consolidé. En plus des pouvoirs accordés aux autres corporations scolaires par la Loi de l'instruction publique, la commission centrale peut emprunter ou garantir les emprunts, dettes et obligations des commissions locales, pourvu que l'emprunt ou la garantie soit autorisée par le ministre de l'Éducation et celui des Affaires municipales.

Les commissions locales doivent suivre les instructions de la commission centrale et exercent tous les pouvoirs qui n'ont pas été dévolus à la commission centrale. Les différends entre une commission locale et la commission centrale sont soumis au ministre de l'Éducation, avec appel possible au lieutenant-gouverneur en conseil. Les différends entre commissions locales sont décidés par la commission centrale, avec appel possible au ministre de l'Éducation dont la décision peut à son tour être portée devant le lieutenant-gouverneur en conseil. Toute commission locale récalcitrante est susceptible de se voir déposséder de ses pouvoirs et fonctions qui peuvent alors être transférés à la commission centrale durant bon plaisir.

La C.E.C.M.

Depuis 1947, La Commission des écoles catholiques de Montréal (C.E.C.M.) est formée de sept membres nommés comme suit: quatre, dont un de langue anglaise, par le lieutenant-gouverneur en conseil et trois par l'archevêque de Montréal. On requiert des membres de la Commission les qualifications suivantes :

— être catholique romain,
— être citoyen canadien,
— quant aux membres laïques :
  - être pères de famille,
  - être domiciliés dans la ville de Montréal et en être contribuables.

Ne peuvent être nommés membres de la Commission : le maire, les membres du Comité exécutif et les conseillers municipaux de

la ville de Montréal. On remarque que ces exigences excluent les femmes du poste de commissaire. De même, les contribuables domiciliés dans le territoire de la C.E.C.M., mais hors de la ville de Montréal (St-Michel, par exemple), ne sont pas qualifiés. Quant au terme « contribuable », il est entendu dans le sens que lui donne la charte de la ville de Montréal et comprend tous ceux qui, d'une façon quelconque, doivent verser une contribution à la ville: taxe d'eau, taxe d'affaires et évidemment taxe foncière.[8] Le quorum de la Commission est de quatre membres. En cas de vacance par décès, démission, absence de la province ou incapacité d'agir durant six mois, un nouveau titulaire est nommé pour terminer le mandat, par l'autorité qui avait nommé le membre qu'il s'agit de remplacer. Toute nomination comme membre de la Commission doit être faite dans les quinze jours de la vacance. Le traitement des membres de la Commission est fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Depuis juillet 1953, les membres de la C.E.C.M. sont nommés pour quatre ans.

Un Conseil pédagogique formé de neuf membres catholiques romains, dont deux de langue anglaise, nommés pour deux ans par la Commission sur la recommandation de l'archevêque de Montréal, est prévu par la loi pour exercer les pouvoirs que lui confère la Commission, sous la surveillance conjointe de celle-ci et de l'archevêque. Le président-général en fait partie d'office, mais nul employé de la Commission ne peut y être nommé. Cet organisme n'existe que dans les statuts puisqu'il n'est pas constitué. Un comité spécial était aussi institué par la loi auquel la Commission pouvait référer, pour étude et rapport, toute question se rapportant aux écoles où l'enseignement se donne en langue anglaise. Ce comité devait se composer de quatre personnes, dont le président-général et trois membres de langue anglaise nommés par la Commission, le quorum étant de trois membres. Ce comité spécial n'est pas constitué. Par ailleurs, les règlements de la C.E.C.M. prévoient la constitution d'un conseil pédagogique qui comprend les chefs des services pédagogiques et d'un comité pédagogique composé de représentants des parents et des instituteurs ainsi que des chefs des services pédagogiques.

La Commission choisit un de ses membres pour agir comme président-général. Il préside les réunions de la corporation; en cas d'égalité des voix, il exerce un vote prépondérant. En vertu

(8) C'est à partir de (1937) 1 Geo. VI, ch. 65 qu'apparaissent dans la loi les mots « être domicilié dans la cité de Montréal et contribuable de cette cité ». La définition que donne la charte de Montréal au mot « contribuable » est la suivante : « Toute personne tenue de payer à la cité quelques taxes ou contributions, y compris la taxe de l'eau ». Le mot « taxe » est défini comme désignant l'impôt personnel, le coût d'un permis ou d'une licence perçu sur le commerce, l'industrie, les affaires, professions, arts, métiers, occupations et moyens de profit d'existence de toutes sortes, toutes taxes personnelles ou foncières quelconques, y compris la taxe de l'eau. (Refonte de 1960). Les refontes de 1924 à 1942 contenaient des définitions analogues.

d'une décision des commissaires, le président est aussi présentement directeur des services. On choisit de la même façon un vice-président pour le seconder ou le remplacer en cas d'absence ou d'incapacité. Le cas échéant, les commissaires pourront désigner un président temporaire. Par dérogation à la Loi de l'instruction publique, la Commission nomme un secrétaire et un trésorier, détermine par règlement si les devoirs et attributions conférés par les lois scolaires au secrétaire-trésorier incomberont à l'un ou l'autre de ces officiers, et peut leur adjoindre une ou plusieurs personnes.

Les règlements de la Commission, les achats, ventes, échanges, contrats[9] sont assujettis à la seule approbation du ministre de l'Éducation. La Commission peut notamment, avec l'autorisation du ministre, vendre de gré à gré, hypothéquer, échanger ou autrement aliéner ses propriétés immobilières. Elle échappe donc à certaines exigences des lois générales à l'endroit des corporations scolaires. Les dispositions de la Loi de l'instruction publique relatives à la préparation et l'affichage des avis publics, à la signification des avis spéciaux, ne s'appliquent pas à la Commission. Pour elle, l'avis spécial est valable s'il est mis à la poste sous pli recommandé à l'adresse du destinataire. Contrairement à la Loi de l'instruction publique qui exige un contrat formel en triplicata pour l'engagement des instituteurs, la Commission procède par résolution communiquée à l'intéressé. Si celui-ci signifie son acceptation, la résolution tient lieu de contrat. La Commission peut exproprier une propriété bâtie ou un terrain vague — établir un fonds de pension pour son personnel administratif, les employés manuels et les concierges — payer une somme d'argent ou des annuités aux instituteurs qui se retirent avant la limite d'âge pour raison de santé — souscrire en faveur du personnel enseignant laïque et des employés permanents une assurance-vie collective et autres assurances contre la maladie et les accidents — établir un fonds de dotation pour le personnel enseignant laïque — établir des écoles pour enfants infirmes — fonder des colonies de vacances pour ses élèves — établir des écoles maternelles.

En vertu de la Loi de l'instruction publique, le budget des corporations scolaires pour la prochaine année scolaire est sans effet tant qu'il n'a pas été approuvé par le ministre de l'Éducation; Montréal doit s'y soumettre et, aux termes de la Loi pour assurer le progrès de l'éducation[10], doit aussi faire approuver ses budgets par la Commission municipale de Québec. La C.E.C.M., comme les autres corporations scolaires, peut faire des emprunts temporaires en anticipation du produit des taxes scolaires ou d'une émission d'obligations; des dispositions spéciales permettent cependant à la C.E.C.M. d'emprunter des sommes plus importantes et pour de

(9) Pour la C.E.C.M., seuls les contrats d'entreprise et de construction requièrent approbation.
(10) 10 Geo. VI, ch. 21.

plus longues périodes. D'ailleurs, les exceptions faites en sa faveur ont souvent pour objet de faciliter le fonctionnement de la plus grande commission scolaire de la province.

Le territoire sur lequel s'étend la juridiction de la C.E.C.M. pour fins scolaires catholiques comprend tout le territoire des villes de Montréal, St-Michel, Montréal-Nord et Montréal-Ouest, et partie de la cité de St-Laurent. En 1846 et en 1867, son territoire représentait une bien petite partie de ce qu'il est devenu par la suite. Depuis, plusieurs municipalités scolaires de l'île de Montréal s'y sont ajoutées, soit pour fins scolaires seulement, mais surtout à la faveur de l'annexion des municipalités civiles qu'elles couvraient. La loi prévoit que si une municipalité civile est annexée à la ville de Montréal, le territoire de cette municipalité, pour les fins scolaires catholiques, tombe *ipso facto* sous la juridiction de la C.E.C.M. L'actif et le passif des commissions scolaires de cette municipalité sont consolidés avec ceux de la C.E.C.M. Ce fut le cas de Rivière-des-Prairies, en 1963.

Le B.M.E.P.M.

Le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la ville de Montréal[11] a connu un développement parallèle à celui de la corporation catholique jusqu'à la création, en 1925, du Bureau Métropolitain des écoles protestantes de Montréal.[12] Depuis 1965, la Commission scolaire protestante de Montréal est formée de dix membres dont cinq sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et les cinq autres par le conseil de la ville de Montréal; ils doivent être de religion protestante et posséder les qualités requises par la Loi de l'instruction publique pour être commissaires, mais ils n'ont besoin d'être inscrits sur aucune liste électorale.

En 1925, le Bureau central devait être un coordinateur financier. Depuis 1945, ses pouvoirs ont été considérablement accrus. Aujourd'hui, la législation concernant le B.M.E.P.M. permet aux protestants de mettre en commun leurs ressources financières et de centraliser la quasi-totalité des pouvoirs qui appartenaient aux corporations scolaires qui tombent sous sa juridiction. Son territoire couvre presque toute l'île de Montréal; seules les corporations scolaires à direction protestante de West-Island, Baie d'Urfé-Senneville et Ste-Anne de Bellevue demeurent exclues.

Relèvent du B.M.E.P.M. les corporations scolaires suivantes:

— Le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la ville de Montréal

(11) "The Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal"; nous utiliserons aussi, pour désigner cet organisme, les expressions « commission scolaire protestante de Montréal », « corporation scolaire protestante de Montréal ».

(12) Auparavant "The Montreal Protestant Central School Board", maintenant "The Protestant School Board of Greater Montreal"; nous le désignerons aussi par l'abréviation B.M.E.P.M.

— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire de la cité de Westmount
— Le Bureau des syndics d'écoles protestants de la cité de Verdun
— Le Bureau des Syndics d'écoles protestants de la cité d'Outremont
— Les commissaires d'écoles protestants de Lachine
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire de Coteau-Saint-Pierre
— Les commissaires d'écoles protestants pour la ville Mont-Royal
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire protestante de Saint-Laurent, dans le comté de Jacques-Cartier
— Les commissaires d'écoles protestants pour la ville de Hampstead
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire protestante de Sault-au-Récollet
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire protestante de Pointe-aux-Trembles, dans le comté de Bourget.

D'autres corporations scolaires peuvent être acceptées par le Bureau si elles adoptent une résolution spéciale pour demander de lui être assujetties. Toute municipalité scolaire annexée à l'avenir à l'une ou l'autre des municipalités décrites ci-haut, tomberait *ipso facto*, pour fins scolaires protestantes, sous la juridiction du Bureau.

Depuis 1965, le Bureau se compose de vingt-cinq membres choisis pour un mandat de cinq ans de la manière suivante:

— les dix membres du Bureau des commissaires d'écoles de la ville de Montréal;
— un membre nommé par chacune des dix autres commissions scolaires mentionnées plus haut parmi leurs propres membres;
— cinq membres de foi judaïque ou protestante, nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, de sorte que le Bureau métropolitain soit formé en tout temps de cinq membres juifs et de vingt membres protestants. Les membres juifs sont nommés sur l'avis du ministre de l'Éducation qui consulte au préalable une institution hautement représentative de la communauté juive de Montréal; ils doivent en outre posséder les qualités requises par la Loi de l'instruction publique pour être commissaires mais ils n'ont besoin d'être inscrits sur aucune liste électorale. Ils doivent cependant être domiciliés dans le territoire soumis à la juridiction du Bureau métropolitain.

Le Bureau choisirait un de ses membres pour représenter chaque nouvelle corporation locale qui se joindrait à lui à l'avenir.

Le Bureau élit parmi ses membres, au vote majoritaire, un président et un vice-président pour un mandat de cinq ans. Le

président, ou en son absence le vice-président, a un vote prépondérant. Le président est le directeur administratif du Bureau et en préside les assemblées. Le Bureau nomme un secrétaire-trésorier dont il définit les attributions. En pratique, depuis 1945, le secrétaire-trésorier agit aussi comme directeur de l'enseignement et est le fonctionnaire le plus important. La loi pourvoit au remplacement des membres pendant la durée de leur mandat et prévoit l'intervention du lieutenant-gouverneur en conseil en cas d'inobservance de la procédure prescrite. Le Bureau peut élire parmi ses membres un comité exécutif composé d'au moins cinq personnes.

En plus des pouvoirs et devoirs généraux de toute corporation scolaire quant à la tenue des livres, aux rapports à transmettre à l'autorité provinciale, à la possession de meubles et d'immeubles, il appartient au Bureau, nonobstant l'existence des corporations locales :

- de recevoir tous les argents aux titres de taxes ou de subventions, applicables à son territoire;
- d'engager, de destituer et de payer tous les maîtres et autres employés;
- de faire appliquer le programme autorisé dans toutes les écoles de son territoire;
- d'établir un budget et de prévoir la politique financière d'ensemble, à partir des budgets des corporations locales qu'il étudie, approuve et contrôle;
- d'accepter la délégation consentie par une corporation locale d'une partie ou de la totalité de ses pouvoirs, avec possibilité de retrait ou de modification d'une telle délégation sur avis de dix-huit mois.

Quant aux emprunts temporaires, plans de pension, assurance-vie et maladie, les pouvoirs du Bureau sont essentiellement les mêmes que ceux de la C.E.C.M.

Les pouvoirs et devoirs des corporations locales sont les suivants :

- distribuer les manuels scolaires;
- tenir un registre des procès-verbaux de leurs assemblées;
- régler les conflits entre les parents ou les enfants et les instituteurs;
- expulser les élèves pour insubordination ou mauvaise conduite;
- choisir, avec l'approbation du Bureau, l'emplacement des écoles et, sous le contrôle du Bureau, construire les édifices scolaires;
- réparer et entretenir l'équipement scolaire;

— administrer, selon les normes établies par le Bureau, leurs propriétés mobilières et immobilières;
— engager les employés nécessaires, conformément aux règlements du Bureau;
— exproprier pour fins scolaires;
— généralement exercer les pouvoirs confiés par les lois scolaires aux commissaires ou syndics d'écoles, et accomplir les devoirs non explicitement confiés au Bureau.

Cette énumération a peu de signification étant donné les nombreuses restrictions et le contrôle très serré qu'exerce le Bureau. La loi ajoute que les corporations locales devront suivre les instructions générales ou spéciales du Bureau, notamment pour la tenue des livres, lui soumettre leurs budgets et un rapport annuel de leurs activités. Les dispositions générales couvrant tous les cas oubliés, ou ambiguës comme pour l'embauchage des employés, permettent au Bureau de régler la quasi totalité des affaires des corporations locales. Il semble d'ailleurs que la majorité des corporations locales se soient prévalues de la possibilité de déléguer la plupart de leurs pouvoirs au Bureau. Il ne leur reste en pratique aucune autonomie et leur unique avantage, sauf pour celle de Montréal, consiste en ce qu'elles sont composées de personnes élues par les contribuables et les parents qui peuvent ainsi garder contact avec leurs commissaires ou syndics. Les corporations locales délèguent des membres au Bureau et agissent auprès de lui comme intermédiaires des électeurs.

Tout conflit entre le Bureau et l'une des corporations sous sa juridiction est soumis à la décision du lieutenant-gouverneur en conseil. De plus, le refus par une corporation de se conformer aux instructions du Bureau ou toute contravention aux dispositions auxquelles elle est soumise peut entraîner le retrait de ses pouvoirs au profit du Bureau, par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur demande du Bureau et recommandation du directeur de l'enseignement protestant, et ce durant bon plaisir. La loi permet cependant à la corporation en défaut de se faire entendre. Les conflits entre corporations locales sont réglés par le Bureau avec possibilité d'appel au lieutenant-gouverneur en conseil dans les trente jours de la signification de la décision du Bureau aux corporations intéressées. La décision du lieutenant-gouverneur en conseil est finale et il peut seul la modifier.

Taxes scolaires à Montréal

Depuis 1869, la ville de Montréal doit imposer une « taxe des écoles de la cité » pour l'entretien des écoles catholiques et protestantes sur son territoire.[13] Ces argents doivent être payés d'une

(13) Plusieurs modifications adoptées depuis 1963 sont venues changer sensiblement le régime de taxation à Montréal. Nous tentons d'en tenir compte ici.

part à la C.E.C.M. et d'autre part au Bureau central, indépendamment du prélèvement de la taxe. Les argents ainsi perçus remplacent les sommes forfaitaires que la ville devait verser aux corporations scolaires de Montréal avant l'adoption de telles dispositions. Cette cotisation est imposée, prélevée et recouvrée en même temps et de la même manière que les autres taxes sur la propriété foncière, et est payable par les propriétaires exclusivement. L'article 27 de 32 Vict., ch. 16 prévoyait que les cotiseurs de la ville, catholiques et protestants en égal nombre, un catholique et un protestant pour chaque quartier, devaient préparer annuellement un état de la propriété foncière; mais on ne retrouve plus cette division confessionnelle chez les cotiseurs. D'aucuns prétendent que l'article 27 mentionné plus haut a été abrogé implicitement par les modifications apportées à la charte de la ville de Montréal. Quoi qu'il en soit, l'état porte contre chaque lot ou propriété :

— le montant de son évaluation

— le nom du propriétaire

— le montant de la taxe.

L'état est divisé en quatre listes distinctes :

— La liste no 1 comprend la propriété foncière appartenant à des propriétaires catholiques romains. Le taux de cette taxe a varié au cours des années, mais depuis 1963, le montant que la ville de Montréal doit payer à la C.E.C.M., quant à la liste no 1, est le résultat d'un pourcentage déterminé par une résolution de la Commission et appliqué à la valeur totale des propriétés immobilières imposables dans la ville et inscrites sur la liste no 1. Cette disposition s'applique aussi à toute municipalité dont le territoire, en totalité ou en partie, relève de l'autorité de la C.E.C.M. pour fins scolaires et à toute municipalité dont le territoire pourra, pour fins scolaires, faire partie à l'avenir du territoire de la Commission. Le taux ci-haut mentionné ne doit pas excéder 2%; il atteint présentement 1.25%.

— La liste no 2 comprend la propriété foncière appartenant à des protestants. Le taux de cette taxe est fixé par le B.M.E.P.M. et ne doit pas excéder 2%; il est actuellement de 1.25%. Les personnes professant la foi judaïque et possédant des immeubles dans la ville de Montréal sont imposées à un taux analogue à celui réclamé des protestants et leurs taxes sont payées à la liste protestante. Les estimateurs de la ville de Montréal doivent désigner ces propriétaires en apposant la lettre (J) en regard de leur nom.

— La liste no 3, dite liste neutre, comprend la propriété foncière appartenant :

- à des corporations ou à des compagnies constituées en corporations et assujetties à la taxe en vertu de la présente loi, « ou détenue pour leur compte par des individus »[14];
- à des non catholiques — non protestants — non juifs, ou à des personnes dont la religion n'a pu être connue;
- à des maisons de commerce ou sociétés commerciales qui n'auront pas déclaré par leur agent ou un de leurs membres leur désir d'être inscrites sur la liste no 1 ou sur la liste no 2;
- en partie ou conjointement à des personnes qui sont, les unes de religion catholique et les autres de religion protestante ou de religion juive.

Le bureau des estimateurs fait précéder de la lettre « N » les noms des non catholiques — non protestants — non juifs. Le taux de la taxe scolaire pour les propriétés inscrites sur la liste no 3 est fixé conjointement par le B.M.E.P.M. et la C.E.C.M.; il s'élève présentement à 2.20%. Ce taux s'applique aux diverses cités, villes ou municipalités dont le territoire est soumis à la juridiction du B.M.E.P.M. ou de la C.E.C.M. À défaut d'entente entre les deux autorités le ou avant le 15 mars de chaque année, le taux est fixé par le ministre de l'Éducation. Cependant, les propriétés appartenant en partie ou conjointement à des catholiques et des protestants ou des juifs sont taxées au taux établi pour la liste no 2.

— La liste no 4 comprend les propriétés foncières exemptées de toute taxe. Celles appartenant à des institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation, et occupées par elles pour les fins pour lesquelles elles ont été établies et non uniquement pour en retirer un revenu, sont exemptes de la taxe scolaire. Si ces propriétés sont possédées pour en retirer un revenu, elles sont inscrites sur la liste no 1 ou no 2 selon la dénomination religieuse à laquelle appartiennent ces institutions ou corporations, ou suivant les déclarations faites à cet effet; elles seront inscrites sur la liste no 3 si la dénomination religieuse n'est pas apparente ou s'il n'est fait aucune déclaration.

Toute augmentation du taux des taxes scolaires à Montréal est assujettie à l'approbation de la Commission municipale de Québec. La loi prévoit le dépôt de l'état de la propriété foncière au bureau du trésorier de la ville, les avis à être donnés dans les journaux français et anglais qui y sont publiés, le délai d'examen de ces listes, la signification des plaintes au trésorier, l'appel au juge municipal.

Avant les récentes législations sur le partage de la taxe des neutres, le coût annuel de l'éducation des enfants non catholiques

(14) Le membre de phrase entre guillemets a été ajouté en 1963 pour éviter que des corporations enregistrent leurs propriétés sous le nom d'un individu afin de se soustraire à l'impôt plus élevé de la liste neutre.

— non protestants — non juifs domiciliés à Montréal et fréquentant les écoles de l'un ou l'autre système, était fixé à $125 par tête. Le coût total de l'éducation de ces enfants constituait une première charge sur le compte des fonds de la liste neutre et était payé aux deux commissions scolaires de la ville de Montréal. Jusqu'en 1963-64, le résidu de la taxe neutre était réparti entre ces deux commissions dans la proportion relative à la population catholique romaine et protestante de la ville d'après le dernier recensement décennal. Les personnes de foi judaïque étaient considérées comme protestantes dans le calcul de ce partage. À compter de l'année 1964-65, le résidu de la taxe des neutres devait être partagé entre les deux commissions scolaires de Montréal proportionnellement au nombre d'enfants de chaque croyance religieuse respectivement, qui étaient domiciliés dans la ville et fréquentaient, le 30 avril de l'année scolaire précédente, les écoles des dites commissions, ou dont les frais d'inscription et de scolarité dans une institution d'enseignement secondaire indépendante avaient été payés par les dites commissions durant l'année scolaire précédente. Pour cette répartition, les enfants de religion judaïque étaient considérés comme protestants. Chacune des commissions scolaires de Montréal devait envoyer au trésorier de la ville, et l'une à l'autre, au plus tard le 15 septembre de chaque année, une liste des élèves ni catholiques, ni protestants, ni juifs au 30 avril précédent, inscrits dans ses écoles et résidant sur le territoire de la C.E.C.M.

Dans les autres territoires soumis à la juridiction du B.M.E.P.M. d'une part, et de la C.E.C.M. ou d'une autre corporation catholique d'autre part, la taxe des neutres était partagée suivant diverses modalités fondées sur des critères semblables à ceux utilisés à Montréal. On considérait le coût de l'éducation des enfants non catholiques, non protestants et non juifs comme une première charge prise sur la taxe des neutres et répartie entre les commissions scolaires qui leur offraient l'instruction; le résidu se partageait en proportion du nombre d'enfants de 5 à 17 ans de chaque dénomination religieuse (catholique et protestante) domiciliés dans la municipalité, d'après le recensement scolaire de l'année précédente.(15) Dans certains cas d'exception, on tenait aussi compte des effectifs scolaires (ex. St-Michel).

Une loi sanctionnée le 31 juillet 1964 prévoyait un nouveau mode de répartition du produit de la taxe des neutres, en tenant compte du nombre d'enfants et de la valeur immobilière relative dans le territoire affecté, soit celui couvert par le B.M.E.P.M. Elle tentait d'apporter un remède aux problèmes épineux qui se posent actuellement sur l'île de Montréal, en attendant les recommandations des diverses commissions d'enquête chargées d'étudier le problème

(15) La description des modalités du partage de la taxe neutre dans ces territoires est simplifiée. Le problème était beaucoup plus complexe et ne peut faire ici l'objet d'une étude exhaustive.

de la fiscalité. À toutes fins pratiques, elle permit à la C.E.C.M. de récupérer des sommes considérables qu'elle se croyait justifiée de recevoir et que le jeu de la législation antérieure destinait aux protestants.

Pour les fins de la répartition seulement, une taxe uniforme est décrétée pour les listes catholique et protestante. Le produit de cette taxe s'ajoute au produit de la liste des neutres et la somme est divisée par le nombre d'élèves pondérés dans tout le territoire. Le revenu moyen par élève est alors multiplié par le nombre d'élèves pondérés relevant du secteur protestant d'une part et du secteur catholique d'autre part. Du revenu total de chaque secteur, on soustrait celui de la taxe imputée à sa liste au taux uniformisé pour obtenir la part de l'impôt neutre qui revient à chacun de ces secteurs, le secteur protestant étant toutefois assuré jusqu'à présent d'un pourcentage minimum du produit de la taxe des neutres. Les sommes ainsi obtenues sont versées au B.M.E.P.M. et à la C.E.C.M. respectivement. Du côté catholique, une deuxième opération intervient, sur la même base de péréquation, afin de distribuer entre les commissions scolaires du secteur catholique sur le territoire, la part qui revient à chacune.

La C.E.C.M. a aussi le pouvoir d'uniformiser les rôles d'évaluation des municipalités autres que la ville de Montréal qui font partie de son territoire; pour la liste catholique, elle l'exerce seule. Pour la liste protestante, le B.M.E.P.M. exerce un pouvoir analogue sur son territoire. Dans les territoires relevant de la C.E.C.M. et du B.M.E.P.M., ce pouvoir d'uniformisation est exercé conjointement par les deux organismes quant à la liste neutre.

Depuis l'abolition de la « taxe d'éducation » sur la vente, les commissions scolaires bénéficient de subventions statutaires visant à remplacer les sommes ainsi perdues.[16] Des dispositions spéciales s'appliquent à la C.E.C.M. et au B.M.E.P.M. (de même qu'à la C.E.C.Q. et au B.E.P.Q.M.) qui reçoivent à ces fins et au lieu et place de subventions pour la construction d'écoles, une subvention globale de $50.00 par enfant d'une classe maternelle, de $100.00 par élève du cours élémentaire et de $175.00 par élève du cours secondaire. Le nombre d'élèves est établi d'après l'inscription au journal officiel de chaque école, le 30 septembre de l'année scolaire en cours. Ces subventions sont payées en quatre versements au cours des mois d'octobre, janvier, avril et juin.

La C.E.C.Q.

Régie elle aussi par la Loi de l'instruction publique et par de nombreuses lois générales et spéciales, La Commission des écoles catholiques de Québec (C.E.C.Q.) a vu sa charte refondue dans une loi de 1963.[17] Cette corporation scolaire est formée de sept

(16) 9-10 Eliz. II, ch. 32, devenu S.R.Q. (1964), ch. 237.
(17) 11-12 Eliz. II, ch. 68.

commissaires nommés pour trois ans comme suit: quatre, dont un de langue anglaise, par le lieutenant-gouverneur en conseil, et trois par l'archevêque de Québec. Chaque commissaire doit professer la religion catholique romaine et être domicilié dans la ville de Québec. Les commissaires élisent parmi eux, un président et un vice-président; le président exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi de l'instruction publique et par résolution de la Commission. Le territoire de la C.E.C.Q. couvre celui de la ville de Québec et tout ce qui pourra à l'avenir en faire partie. Comme pour la C.E.C.M., plusieurs dispositions particulières de sa charte accordent à la C.E.C.Q., par dérogation de la Loi de l'instruction publique, des pouvoirs spéciaux en matière administrative et financière: procédures à suivre pour les emprunts et émissions d'obligations, imposition et perception de la taxe foncière, expropriation, avis public, etc.

A Québec, comme à Montréal, les taxes scolaires doivent être perçues et recouvrées par l'autorité municipale en même temps et de la même manière que les taxes foncières pour fins municipales; le produit des taxes scolaires doit être versé, chacune pour sa part, à la C.E.C.Q. et au Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain aux dates fixées par la loi et indépendamment du prélèvement de la taxe. L'état de la propriété foncière se divise aussi en quatre listes :

— La liste no 1 comprend la propriété foncière imposable appartenant exclusivement à des catholiques romains. Le taux de la taxe sur ces propriétés est fixé par la C.E.C.Q.

— La liste no 2 comprend la propriété appartenant exclusivement à des protestants et celle appartenant à des personnes qui ne sont ni catholiques ni protestantes si elles n'ont pas demandé par écrit d'inscrire leur propriété sur la liste no 1. Le taux de la taxe sur ces propriétés est fixé par le Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain.

— La liste no 3 comprend la propriété foncière imposable appartenant à des corporations ou à des compagnies légalement constituées ou détenues pour leur compte par un ou des individus; elle comprend aussi la propriété appartenant par indivis à des personnes dont l'une ou plusieurs sont catholiques et dont l'autre ou les autres ne le sont pas.[18] Le taux de la taxe sur ces propriétés, qui peut être différent de ceux adoptés pour les propriétés inscrites sur les deux listes précédentes, est fixé d'un commun accord entre les commissions catholique et protestante de Québec, ou à défaut d'entente, par le ministre de l'Éducation.

(18) Comparer la définition des listes nos 2 et 3 à celle des listes correspondantes à Montréal aux pages 76, 77.

— La liste no 4 comprend la propriété foncière exemptée de taxes suivant la Loi de l'instruction publique. Quant aux propriétés possédées par les institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation pour en retirer un revenu, on suit la même règle qu'à Montréal.

Remarquons en dernier lieu que dans le cas de la ville de Québec, la loi ne fixe pas le taux maximum de la taxe scolaire, que le produit de la liste neutre est partagé entre les deux commissions suivant l'article 423 de la Loi de l'instruction publique et que, comme nous l'avons déjà fait remarquer, elles reçoivent des subventions spécifiques au lieu et place des subventions statutaires et pour fins de construction que reçoivent les autres commissions scolaires de la province. Dans les deux premiers cas, la situation est différente de celle qui prévalait à Montréal.

Le B.E.P.Q.M.

C'est par le chapitre 69 de 11-12 Eliz. II (1963) que fut constitué le Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain pour remplacer Le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la cité de Québec, Les syndics d'écoles pour la municipalité de la cité de Sillery et Les syndics d'écoles pour la municipalité de Sainte-Foy. Ces trois corporations scolaires ont cessé d'exister avec la nouvelle loi et leur territoire respectif a été érigé en une nouvelle municipalité scolaire.

La loi prévoit que le Bureau se composera de neuf commissaires élus conformément à la Loi de l'instruction publique, dont trois seront domiciliés à Québec, trois à Sillery et trois à Sainte-Foy. Le Bureau est soumis aux autres dispositions de la Loi de l'instruction publique, lorsqu'elles ne sont pas modifiées par sa charte.

Le Bureau impose une taxe scolaire protestante pour le maintien des écoles et des services d'enseignement sous son contrôle. À Sillery et à Sainte-Foy, l'article 423 de la Loi de l'instruction publique s'applique aux immeubles appartenant à des corporations. L'imposition et la perception des taxes sur les immeubles situés à Québec sont régies par les dispositions de la charte de la Commission des écoles catholiques de Québec à ce sujet.

Conclusion

Les structures que nous venons de décrire ont fait l'objet de travaux et de recommandations par la Commission royale d'enquête sur l'enseignement. Déjà au cours de son mandat, comme nous l'avons fait remarquer au début de ce chapitre, d'importantes réformes ont été fondées sur ses recommandations. Au terme de ce mandat, d'autres réformes s'imposeront sans doute qui toucheront directement le sujet de notre étude.

DEUXIÈME PARTIE

LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA CONFESSIONNALITÉ

CHAPITRE V

LA CONSTITUTION ET L'ÉDUCATION

I — Genèse de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)

Projet d'union

L'Acte d'Union[1] s'avéra inefficace; aux problèmes posés par la représentation des deux sections au Parlement s'ajoutèrent l'instabilité des gouvernements successifs et les crises politiques qu'elle apporte. On atteignit un paroxysme vers 1863. Les relations entre les habitants du Canada s'envenimaient davantage par le jeu des passions raciales et religieuses. Par ailleurs, de nouveaux espoirs naissaient : sécurité, liberté, prospérité. Les provinces voyaient leurs frontières menacées par leurs voisins du sud qui se battaient entre eux. Une union plus vaste pouvait renforcer ce bloc géographique aussi étendu que les États-Unis et dont les parties jouissaient des mêmes institutions politiques, et, sauf Québec, avaient la même origine, la même langue et la même religion. L'Angleterre de son côté, ne pouvait suffire à défendre tous ses territoires. L'expérience des États-Unis influença aussi les colonies britanniques en leur donnant l'envie d'une plus grande puissance et un désir d'indépendance. Enfin, le Canada et les Maritimes connaissaient de graves difficultés économiques et financières et songeaient à la prospérité qui pourrait résulter de leur étroite collaboration.

Il convient de noter qu'un premier projet de confédération canadienne avait été élaboré dès 1790. Au cours des pourparlers entre la Métropole et la colonie pour doter cette dernière d'une constitution, Lord Dorchester avait soumis à Lord Grenville, secrétaire des colonies, un plan fédératif conçu par le Juge en chef

(1) 3-4 Vict., ch. 35, (1840).

William Smith. Dans une lettre du 8 février 1890, Lord Dorchester suggère l'établissement d'une législature fédérale se composant « d'un gouverneur général, un conseil législatif et une assemblée législative » avec « pouvoirs de faire des lois pour la paix, la prospérité et le bon gouvernement de toutes les provinces ou de chacune d'elles », ces lois devant « être votées par le conseil et l'assemblée et sanctionnées par le gouverneur » ; elles deviendraient alors « valides et obligatoires » pour les habitants de toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord. À Londres, l'idée ne fut pas acceptée parce qu'elle comportait de « trop grandes difficultés ». On adopta plutôt la Constitution de 1791, qui divisait le Canada en deux provinces et y instituait un régime électoral et parlementaire.

En 1858, un parti politique propose la fédération des provinces canadiennes et en fait un article de son programme. Mais il faut attendre 1864 avant que l'on s'y attaque sérieusement. Pendant ce temps, on prépare une conférence des délégués des Maritimes, qui doit se tenir à Charlottetown en septembre 1864 pour discuter la possibilité d'une union législative entre la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Le Canada obtient d'y faire participer des délégués qui exposent leurs vues. Une nouvelle conférence est convoquée à Québec, le mois suivant, pour considérer une union fédérale plus étendue.

Conférence de Québec

La Conférence de Québec eut lieu du 10 au 28 octobre 1864, une dernière séance se tenant à Montréal le lendemain pour corriger les erreurs cléricales du texte des résolutions adoptées au cours des jours précédents. Cinq provinces y sont représentées par trente-cinq délégués: Canada, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard. On y adopte 72 résolutions destinées à servir de base à la future constitution; les problèmes financiers et ceux de la représentation proportionnelle comptent parmi les plus chaudement discutés. Il ressort des discussions et des interventions des délégués qu'on arrivait à Québec avec des principes déjà énoncés clairement à Charlottetown. Le 24 octobre, les délégués s'attaquent à l'étude des pouvoirs des législatures locales. Mowat soumet alors une liste de pouvoirs comprenant la juridiction sur l'éducation. Le lendemain, D'Arcy McGee propose un amendement à la motion de Mowat pour ajouter à l'item 2, "Education", les mots suivants :

> "Saving the rights and privileges which the Protestant or Catholic minority in both Canadas may possess as to their denominational schools at the time when the Constitutional Act goes into operation."[2]

(2) Joseph POPE, *Confederation Documents*, Toronto, The Carswell Co. Ltd., Law Publishers, 1895, p. 28. Il n'existe pas de version officielle française de ces textes constitutionnels; c'est pourquoi nous croyons que l'étude juridique de ces dispositions doit porter principalement sur le texte original.

L'amendement est adopté et le nouveau texte légèrement modifié[1] devient le paragraphe 6 de la quarante-troisième résolution :

"43. The Local Legislature shall have power to make Laws respecting the following subjects : —	« 43. Les législatures locales auront le pouvoir de faire des lois sur les sujets suivants : —
6. Education; saving the rights and privileges which the Protestant or Catholic minority in both Canadas may possess as to their Denominational Schools, at the time when the Union goes into operation."	6. L'éducation (sauf les droits et privilèges que les minorités catholiques ou protestantes dans les deux Canadas posséderont par rapport à leurs écoles séparées au moment de l'Union) ; »

L'idée de faire approuver les Résolutions par la population est rejetée à la Conférence de Québec. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard subit un échec lorsqu'il tente d'obtenir de sa Législature la sanction du projet formulé à Québec. À la Législature du Canada, les Résolutions sont présentées en bloc le 3 février 1865, pour être approuvées le 12 mars, le gouvernement estimant qu'il ne lui était pas loisible d'accepter la moindre modification. Tout ce qu'il fallait approuver ou rejeter, c'était une adresse à Sa Majesté la priant de soumettre au Parlement impérial une mesure pour l'union des provinces. Au Nouveau-Brunswick, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement opposé à l'Union retarde la mise en oeuvre du projet. La Nouvelle-Écosse refuse d'aller de l'avant, vu l'opposition d'une province qui, géographiquement, la sépare du Canada. L'Île-du-Prince-Édouard est insatisfaite de la représentation qu'on lui accorde dans l'éventuel Parlement fédéral, et les Maritimes en général hésitent à ratifier le projet à cause de ses dispositions financières qui leur apparaissent défavorables. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse reviennent alors à l'idée d'une union législative des provinces maritimes, initiative que Londres décourage. Un nouveau gouvernement à Terre-Neuve fait adopter une résolution à l'effet de ne jamais considérer les Résolutions de Québec. Cependant, à la faveur d'un changement de l'opinion publique, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se rallient à nouveau, en 1866, au projet d'union fédérative avec le Canada et proposent une nouvelle rencontre à Londres.

Réactions du Canada

Comment furent accueillies les dispositions des Résolutions de Québec relatives à l'éducation ? Les réactions vinrent surtout du Canada, comme il fallait s'y attendre. Le contrôle de l'enseignement, sauf certaines restrictions, était donc laissé aux législatures locales. C'était une concession d'une extrême importance et sans laquelle la Confédération eut été impossible. Pour les Canadiens français, c'était une garantie de survivance ethnique, culturelle et

(1) Le texte anglais est tiré de J. POPE, op. cit., p. 47; le texte français est la traduction de Maurice OLLIVIER, *Actes de l'Amérique du Nord Britannique et Statuts connexes*, Ottawa, 1962, p. 46.

religieuse; le Bas-Canada n'aurait pu accepter d'autre solution. Alors que des problèmes d'une nature différente retenaient d'abord l'attention des autres provinces, on peut affirmer que pour le Bas-Canada, le champ de l'éducation, de la propriété et des droits civils était primordial. La publication du projet des délégués mit en mouvement toute la population du Canada, mais surtout les protestants du Bas-Canada. Ces derniers craignaient l'avenir et voulaient établir un système autonome d'enseignement. Le gouvernement canadien introduisit une mesure tendant non seulement à confirmer les droits de la minorité protestante du Bas-Canada, mais à lui édifier une administration séparée: en somme une sorte de département protestant de l'Instruction publique. La réplique ne se fit pas attendre et un bill semblable fut présenté en faveur des catholiques du Haut-Canada, malgré la loi de 1863 concernant les écoles séparées qui devait être considérée comme un règlement définitif de la question. La loi de 1863, il va sans dire, n'allait pas aussi loin que les deux projets en cause. On s'opposa vigoureusement à l'extension des droits des catholiques du Haut-Canada. La situation s'aggravant, Macdonald décida de retirer le premier bill; Galt, défenseur des protestants du Bas-Canada, démissionne du ministère en signe de protestation. Une entente intervient avec le gouvernement de Macdonald pour faire inclure dans la Constitution une protection additionnelle pour les protestants, et Galt se rendra à Londres avec mission spéciale de protéger les intérêts des protestants du Bas-Canada.

On ne saurait trop déplorer la pauvreté de la documentation sur les événements qui ont préparé la Confédération. On possède cependant le texte des débats qui se déroulèrent à la Législature du Canada en février et mars 1865, ainsi que de quelques discours prononcés à la même époque sur ce sujet. Me Frank Scott, écrit:

> « Tous ne seront pas unanimes sur la valeur et la portée de ces débats. Ces témoignages, comme tous ceux de cette espèce, doivent être examinés soigneusement et utilisés avec prudence. Plusieurs des propos tenus avaient pour objet non pas l'élucidation des problèmes que soulevaient certains articles obscurs de la constitution, mais bien l'obtention de victoires politiques. Ils n'en demeurent pas moins de très importants témoignages qui permettent de connaître les pensées, les espérances et les craintes des principaux personnages de l'époque, au sujet de la Confédération. »[4]

Malgré leur importance, il ne nous est pas possible ici de rapporter les longs extraits concernant l'éducation; en prenant connaissance de ces débats, nous percevons les mouvements d'opinions qui existaient et replaçons les articles de la Constitution dans leur cadre et dans l'atmosphère qui les a vu naître. Ces discours et ces interventions des hommes publics occupent peu de place mais prennent

(4) Introduction à un index analytique sur la version française des « Débats sur la Confédération (1865) », p. 9.

une grande importance dans l'ensemble des débats. On remarque la crainte de l'élément protestant du Bas-Canada de n'être adéquatement protégé, et les efforts des catholiques pour les rassurer. Le contrôle de l'éducation par la législature locale étant acquis, la majorité du Bas-Canada avait cessé de trop craindre la Confédération. Les catholiques du Haut-Canada avaient cependant de nouvelles revendications; mais la loi de 1863 étant considérée comme un règlement final et généreux pour l'époque, on n'insiste pas trop. Notons toutefois l'opposition d'un grand nombre à l'enseignement public confessionnel: on craint la domination des prêtres et des évêques catholiques, même dans les écoles communes. On accuse l'Église catholique de se déclarer satisfaite un jour et traitée injustement le lendemain.

La Conférence de Londres

La Conférence de Londres tient ses assises au Westminster Palace Hotel à compter du 4 décembre 1866. Seuls le Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick y sont représentés. Les travaux se poursuivent jusqu'à l'adoption de la loi, le 29 mars 1867. Macdonald est élu président de la Conférence; après avoir établi les règles de procédure des débats, l'assemblée se met à l'étude des Résolutions de Québec. Le 5 décembre 1866, Galt propose d'ajouter un paragraphe aux dispositions se rapportant à l'éducation:

> "And in any Province where a system of Separate or Dissentient schools by law obtains, or where the Local Legislature may hereafter adopt a system of Separate or Dissentient schools, an appeal shall lie to the Governor in Council of the General Government from the acts and decisions of the local authorities which may affect the rights or privileges of the Protestant or Catholic minority in the matter of education. And the General Parliament shall have power in the last resort to legislate on the subject."(5)

Le 26 décembre 1866, le texte des Résolutions de Londres est remis au secrétaire d'État aux colonies, Lord Carnarvon. Les résolution 41, par. 7, et 42 se lisent ainsi:

"41. The Local Legislatures shall have power to make laws respecting the following subjects: ...	« 41. La législature locale pourra faire des lois relatives aux sujets suivants: ...
7. Education; saving the rights and privileges which the Protestant or Catholic minority in any Province may have by law as to denominational schools at the time when the Union goes into operation. And in any Province where a system of separate or dissentient schools by law obtains, or where the Local Legislature may hereafter adopt a system of separate or dissentient	7. L'éducation, sauf les droits et privilèges conférés par la loi à la minorité protestante ou catholique d'une province touchant les écoles séparées au temps de l'entrée en vigueur de l'Union. Et dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi ou sera subséquemment établi par la législature locale, il pourra être interjeté appel au Gouverneur

(5) J. POPE, op. cit., p. 312.

schools, an appeal shall lie to the Governor General in Council of the General Government, from the acts and decisions of the Local Authorities which may affect the rights or privileges of the Protestant or Catholic minority in the matter of education; and the General Parliament shall have power in the last resort to legislate on the subject.

42. All the powers, privileges and duties conferred and imposed upon Catholic separate schools and School Trustees in Upper Canada, shall be extended to the Protestant and Catholic Dissentient Schools in Lower Canada".[6]

général en conseil du Gouvernement général de tout acte ou décision des autorités locales pouvant toucher aux droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique en matière d'éducation. Et le Parlement général aura la faculté de légiférer en dernier ressort sur ce sujet;

42. Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques seront étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques dans le Bas-Canada.[7]

Le texte des Résolutions de Québec avait donc subi plusieurs modifications dont nous soulignons les plus significatives:

— les mots "in both Canadas" on été remplacés par "in any province";
— les mots "may possess" ont été remplacés par "may have by law";
— on adopte l'amendement proposé par Galt;
— on ajoute la résolution 42.

La 67e des 69 résolutions, dites Résolutions de Londres, prie le Parlement impérial de décréter l'union fédérale des trois provinces "upon the basis of these resolutions". Le secrétaire d'Etat aux colonies assume dès lors la présidence de la conférence qui, pendant les semaines suivantes, prépare avec l'aide de légistes britanniques pas moins de 7 projets de lois.[7] Quelques historiens ont prétendu que les catholiques du Haut et du Bas-Canada étaient responsables de l'introduction des restrictions aux pouvoirs des législatures en matière d'enseignement. Mais la plupart des auteurs sont d'avis contraire. Il est vrai que les catholiques du Haut-Canada avaient d'incessantes revendications. Weir[8], textes à l'appui, démontre cependant que les protestants du Québec désiraient une plus grande protection pour leurs écoles dissidentes. La 42e résolution de Londres les concernait directement; le paragraphe 7 de la 41e résolution prévoyait en outre un appel au gouverneur général en conseil, autorité plus susceptible d'être sympathique aux protestants de langue anglaise. La confessionnalisation des structures scolaires supérieures au Québec, peu après la Confédération, répondait

(6) Pour le texte anglais, voir J. POPE, op. cit., pp. 106, 107; pour la traduction française, voir M. OLLIVIER, op. cit., p. 57.

(7) L'étude de ces projets est très instructive; on note avec intérêt les modifications apportées à la structure des dispositions relatives aux pouvoirs des provinces. Voir J. POPE, op. cit., pp. 134 à 270.

(8) G. M. WEIR, *The Separate School Question in Canada*, Toronto, The Ryerson Press, 1934.

aux requêtes de l'élément protestant. Il ne fait aucun doute que les protestants du Québec étaient à la fois les avocats et les bénéficiaires immédiats des garanties constitutionnelles relatives aux écoles confessionnelles.

Il est intéressant de constater ici qu'avant même l'ouverture de la réunion à Londres et au cours des travaux de la Conférence, de nombreuses revendications furent portées à l'attention des autorités. Le 29 novembre 1866, Lord Monck transmettait au secrétaire d'État aux colonies la demande de l'Association Provinciale des Instituteurs Protestants du Bas-Canada. Le 23 novembre 1866, le secrétaire de l'Association en avait remis une copie à Cartier et avait sollicité son appui. Cette requête et plusieurs autres, dont une du McGill College et une autre de catholiques influents, exprimaient toutes la crainte de voir leur groupe respectif à la merci de la majorité; elles furent présentées à la Chambre des Lords le 22 février 1867. Mais Carnarvon s'opposa avec succès à toute modification du bill. Selon lui, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique résultait d'une entente entre délégués dûment autorisés, de religions, de langues et d'opinions politiques différentes et toute modification apportée par suite des pressions d'un groupe particulier en entrainerait éventuellement d'autres revendiquées par des intérêts opposés.

Le texte final du projet fut donc présenté par le gouvernement anglais au Parlement impérial le 21 février 1867. Le 29 mars suivant, la loi 30-31 Vict., chap. 3, dite Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), fruit du travail conjoint de la Conférence et des légistes du Parlement impérial, était ratifiée sans amendement. Les législatures provinciales en approuveront par la suite les dispositions. L'article 93 de cette loi porte sur l'éducation:

"93. In and for each Province the Legislature may exclusively make laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union:

(2) All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended

« 93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes :

(1) Rien dans une telle législation ne doit porter préjudice à un droit ... privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles;

(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi aux écoles séparées et aux commissaires d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine dans le Haut-Canada, lors de l'Union, doivent être et sont par les présentes

to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec.

(3) Where in any Province a System of Separate or Dissentient Schools exists by law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor-General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education:

(4) In case any such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor-General in Council requisite for the due Execution of the Provinsions of this Section is not made, or in case any decision of the Governor-General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor-General in Council under this Section."[9]

étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;

(3) Si, dans quelque province, un système d'écoles séparées ou dissidentes existe, en vertu de la loi, lors de l'Union, ou est dans la suite établi par la législature de la province, un appel au Gouverneur général en conseil est recevable contre tout acte ou toute décision d'une autorité provinciale influant sur un droit ou privilège de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de la Reine en matière d'enseignement.

(4) Si telle loi provinciale que le Gouverneur général en conseil estime requise, à l'occasion, pour l'exécution voulue des dispositions du présent article, n'est pas édictée, ou si une décision rendue par le Gouverneur général en conseil sur un appel prévu par le présent article n'est pas dûment exécutée par l'autorité provinciale compétente à cet égard, alors, dans chaque cas de cette nature et dans la seule mesure exigée par les circonstances de l'espèce, le Parlement du Canada peut édicter des lois réparatrices pour l'exécution voulue des dispositions du présent article et de toute décision du Gouverneur général en conseil aux termes de cet article. »[9]

Amendements à la Constitution

Plusieurs amendements ont été apportés à la Constitution de 1867 par des lois impériales; un certain nombre d'autres lois ont exercé une influence considérable sur l'évolution constitutionnelle du pays. La plus importante en ce qui concerne notre étude est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2) de 1949. L'article 92, paragraphe 1, de l'Acte de 1867 permettait et permet encore à chaque province d'amender sa propre constitution sauf en ce qui concerne la fonction de lieutenant-gouverneur. Cependant, ce n'est que par l'Acte de 1949 et après de longs débats que le Parlement canadien obtint un pouvoir analogue sur la constitution du pays. L'article 91 de l'Acte de 1867 fut modifié de façon à permettre au Parlement fédéral:

1. « La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets

(9) Pour le texte anglais, voir J. POPE, op. cit., p. 271; pour la traduction française, voir M. OLLIVIER, op. cit., pp. 90, 91.

que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui concerne l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le Parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque Chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le Parlement du Canada peut prolonger la durée d'une Chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de la dite Chambre; »[10]

Pour emprunter les termes de Gérin-Lajoie :

"The wording used for the schools and the language groups is wide enough to saveguard from the legislative action of the federal Parliament, not only the well known sections 93 and 133 of the Confederation Act, but also any provisions relating to schools or to the use of the English or the French language in any British or Canadian Acts uniting provinces to Canada or creating new ones."[11]

Le Parlement britannique possède donc un pouvoir législatif conditionnel sur l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867). C'est à lui qu'il faudra s'adresser pour modifier ou abroger cette disposition fondamentale, et c'est lui seul qui pourrait validement supprimer ou affecter les droits et privilèges que protège cet article. La procédure à suivre pour soumettre un amendement au Parlement britannique en cette matière n'est cependant prévue dans aucune loi ou convention constitutionnelle spécifique. Plusieurs conférences fédérales-provinciales, dont certaines resteront célèbres, ont étudié ce problème. Un grand nombre de politiciens et de juristes ont fait connaître leur opinion sur ce sujet. Gérin-Lajoie résumait la position de la majorité lorsqu'il écrivait :

"... section 93 of the Confederation Act respecting the rights of confessionnal minorities in matters of education ought not be amended without the concurrence of the provinces since limitations upon provincial sovereignty are involved."[12]

La procédure d'amendement à la Constitution, dite Formule Fulton-Favreau, sanctionnait cette opinion lorsqu'elle stipulait, à l'article 4, que « nulle loi édictée en vertu de la présente partie et touchant une disposition de la constitution du Canada relative à l'éducation dans une province autre que Terre-Neuve n'entrera en vigueur sans le concours des législatures de toutes les provinces autres que Terre-Neuve ». Ajoutons ici que l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) ne s'applique intégralement que dans les quatre provinces d'origine; nous le retrouvons

(10) Traduction de M. OLLIVIER, op. cit., p. 142.

(11) Paul GÉRIN-LAJOIE, *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. XXVII.

(12) Ibid., p. 173.

cependant en substance dans les lois ou arrêtés en conseil impériaux rattachant les autres provinces aux pays, sauf dans le cas de Terre-Neuve où il est exclu.[13]

Conclusion

La Constitution établit donc au pays une union fédérative, c'est-à-dire un régime d'association dans lequel on retrouve deux ordres de gouvernements souverains, dont l'un est chargé des intérêts généraux de la nouvelle collectivité et l'autre, formé des gouvernements régionaux, ayant pour mission de veiller aux intérêts particuliers et propres aux anciennes communautés politiques. Les termes « fédération ou confédération » ne s'appliquent pas vraiment à ce genre d'union, et on retrouve, dans tous les traités de droit ou d'histoire constitutionnelle, des définitions de l'état fédératif. Plusieurs délégués auraient préféré l'union législative, l'état unitaire pour le Canada; John A. Macdonald en était peut-être le plus illustre partisan. Cette forme de gouvernement s'avérait impossible à réaliser chez nous. Chaque province avait connu une certaine autonomie; des intérêts économiques divergents, des différences de langue, de religion et de culture, venaient s'y ajouter. Le Bas-Canada ne pouvait accepter l'union législative, la Confédération présentant déjà des risques majeurs pour les Canadiens français. Les Maritimes n'y auraient pas plus acquiescé.

La Confédération est-elle un pacte ? La question du « pacte ou loi » divise encore les juristes, les politiciens et les autres . . . Le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1955) y consacre plusieurs chapitres, de même que W. F. O'Connor dans son rapport au président du Sénat.[14] L'un des plus ardents défenseurs de la thèse provincialiste, le R. Père R. Arès, conclut en ces termes:

> « . . . la Confédération est à la fois un pacte et une loi, une loi anglaise promulguée en Grande-Bretagne et un pacte canadien fait d'abord au Canada, la première reproduisant substantiellement le second, le sanctionnant et lui donnant effet, si bien que l'un et l'autre sont indissolublement liés. »[15]

Notre constitution établit donc « les principes sur lesquels doit reposer le Gouvernement » et « règle l'exercice des pouvoirs souverains, en spécifiant à quels organismes et à quelles personnes ces pouvoirs doivent être attribués et comment ils doivent être exer-

(13) Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie Britannique, 1871, art. 10 de la cédule;
Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Île-du-Prince-Édouard, 1873, cédule;
Acte du Manitoba, 1870, 33 Vict., ch. 3, art. 22;
Acte de l'Alberta, 1905, 4-5 Ed. VII, ch. 3, art. 17;
Acte de la Saskatchewan, 1905, 4-5 Ed. VII, ch. 42, art. 17;
Loi de l'Union de Terre-Neuve au Canada, 1949, 13 Geo. VI, ch. 1, art. 17 de l'annexe.

(14) W. F. O'CONNOR, *Report to the Speaker of the Senate* (1939), Ottawa.

(15) *La Confédération : pacte ou loi*, Éditions Action Nationale, 1949, pp. 72, 73.

cés ».[16] Elle est « écrite », par opposition à une constitution « non écrite » comme celle de l'Angleterre, c'est-à-dire celle dont la loi fondamentale n'est pas consignée dans un document unique et primordial.

II — Interprétation de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)

Principes généraux

Depuis 1867, les tribunaux ont souvent été appelés à se prononcer sur les dispositions de notre constitution. Il n'y a pas lieu d'étudier ici les règles générales d'interprétation des statuts, mais il est utile de rappeler quelques principes appliqués par les tribunaux dans leurs décisions sur le sens et la portée de l'article 93 de l'Acte de 1867. C'est d'ailleurs à l'aide de ces jugements, commentés par les auteurs, que nous tenterons de comprendre cet article; pour ne pas trahir l'esprit de ces décisions, nous nous y référerons fidèlement. En conséquence, nous nous permettrons de fréquentes citations portant sur les points fondamentaux de notre étude.

Les tribunaux, et particulièrement le comité judiciaire du Conseil Privé, ont toujours refusé, en interprétant l'article 93, de se laisser entraîner en dehors des points de droit sur lesquels devait porter leur décision. Dans Maher v. Town of Portland (1874), le Juge Ritchie de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick déclarait:

> "There seems to be no difficulty in giving legal construction or definition to these words (art. 93) if they are read in their ordinary sense. It is a well-established canon of construction that an Act is to be construed according to the ordinary and grammatical sense of its language, if precise and unambiguous; and it is likewise a rule, established by the highest appellate authority, that the language of a statute, taken in its plain ordinary sense, and not its policy or supposed intention, is the safest guide for construing its enactments."[17]

Et un peu plus loin il ajoute:

> "... we must look to the law as it was at the time of the Union, and by that, and that alone, be governed."[18]

Dans Brophy v. A.G. Manitoba[19], le Conseil Privé rappelle sa politique:

> "It was not doubted that the object of the 1st sub-section of section 22 was to afford protection to denominational schools, or that it was proper to have regard to the intent of the Legislature and the surrounding circumstances in interpreting the enactment. But the question which had to be determined was the true construction of the language used. The function of a tribunal is limited to construing the words employed; it is not justified in forcing into them a meaning which they cannot reasonably bear. Its duty is to interpret, not to enact. It is true that

(16) M. OLLIVIER, op. cit., p. 32.
(17) G. J. WHEELER, *Confederation Law of Canada*, p. 338, à la page 349.
(18) Ibid., p. 351.
(19) [1895, A.C., p. 202, à la page 215.

the construction put by this Board upon the 1st sub-section reduced within very narrow limits the protection afforded by that subsection in respect of denominational schools. It may be that those who were acting on behalf of the Roman Catholic community in Manitoba, and those who either framed or assented to the wording of that enactment, were under the impression that its scope was wider, and that it afforded protection greater than their Lordships held to be the case. But such considerations cannot properly influence the judgment of those who have judicially to interpret a statute. The question is, not what may be supposed to have been intended, but what has been said. More complete effect might in some cases be given to the intentions of the Legislature, if violence were done to the language in which their legislation has taken shape; but such a course would on the whole be quite as likely to defeat as to further the object which was in view. Whilst, however, it is necessary to resist any temptation to deviate from sound rules or construction in the hope of more completely satisfying the intention of the Legislature, it is quite legitimate where more than one construction of a statute is possible, to select that one which will best carry out what appears from the general scope of the legislation and surrounding circumstances to have been its intention."[20]

Dans la même décision, le tribunal insiste encore:

"With the policy of these Acts their Lordships are not concerned, nor with the reasons which led to their enactment."[21]

Article 93

"93. In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:"	« 93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes : »

On peut sans doute entreprendre l'étude de cet article en rapportant les mots du Conseil Privé dans l'affaire Brophy sur les raisons de son adoption:

"In 1867 the union of the provinces of Canada, Nova Scotia, and New-Brunswick, took place. Among the obstacles which had to be overcome in order to bring about that union, none perhaps presented greater difficulty

---

(20) La version française de l'article 22 de l'Acte du Manitoba, 33 Vict., ch. 3 (Canada) se lit comme suit :

« Dans la province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes :

(1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'Union, par la loi ou par la coutume à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (denominational schools).

(2) Il pourra être interjeté appel au Gouverneur général en conseil de tout acte ou décision de la législature de la province ou de toute autorité provinciale affectant quelqu'un des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation.

(3) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le Gouverneur général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, — ou dans le cas où quelque décision du Gouverneur général en conseil, sur appel interjeté en vertu de cet article, ne serait pas dûment mise à exécution par l'autorité provinciale compétence, — alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le Parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le Gouverneur général en conseil sous l'autorité du même article. »

Les tribunaux, en interprétant cet article, ont souvent précisé que plusieurs de leurs remarques s'appliquaient aussi à l'article 93, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867).

Ce n'est qu'en autant qu'une telle application sera possible que nous utiliserons les arguments tirés de ces décisions.

(21) [1895], A.C., p. 202, à la page 220.

than the differences of opinion which existed with regard to the question of education. It had been the subject of much controversy in Upper and Lower Canada. In Upper Canada a general system of undenominational education had been established, but with provision for separate schools to supply the wants of the Catholic inhabitants of that province. The second sub-section of section 93 of the British North America Act extended all the powers, privileges, and duties, which were then by law conferred and imposed in Upper Canada on the separate schools and school trustees of the Roman Catholic inhabitants of that province to the dissentient schools of the protestant and Roman Catholic inhabitants of Quebec."(22)

On a donc investi les législatures provinciales du droit exclusif de légiférer en matière d'enseignement. Les premiers mots de l'article « dans chaque province et pour chaque province » et « exclusivement » marquent clairement cette autonomie. Ces mêmes termes admettent cependant des restrictions.

« Résolu en principe par la Constitution, le problème de l'exclusivité de la juridiction provinciale dans ce domaine s'est donc posé sans cesse dans les faits sous des formes qui nécessitent aujourd'hui un effort de définition plus précise, à la lumière de l'expérience acquise, des limites concrètes au principe établi par la Constitution. »(23)

La province peut seule établir un système d'enseignement applicable à tout son territoire et pour tous ses citoyens; elle est autonome en cette matière dans les limites de son territoire et pour ses fins. Mais les premiers mots mêmes de l'article signifient « de toute évidence que la Législature n'a pas juridiction exclusive sur l'éducation qui n'est pas dans les limites et pour les fins de la province ».(24) Il semble donc que le Parlement canadien puisse légiférer en matière d'éducation, lorsque l'activité éducative sur laquelle il légifère ne se trouve pas comprise dans les limites d'une province et n'affecte pas des fins purement provinciales. C'est en s'appuyant sur cette restriction à la juridiction exclusive des provinces et en interprétant de façon contestée et contestable l'étendue de cette juridiction, que le Parlement canadien a justifié son action dans ce domaine. L'État central, en assumant des responsabilités que la Constitution lui confiait, a été entraîné dans ce champ d'activités; il s'est intéressé aussi à l'enseignement pour des motifs d'intérêt national. Dans la première catégorie, on peut inclure les sujets suivants, qui tombent sous la juridiction de l'autorité fédérale en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), ou en découlent directement, et auxquels il est possible de rattacher une forme d'enseignement: les Indiens, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, les pénitenciers, les forces armées, la radio et la télévision, les services fédéraux, les

(22) Cité dans A.H.F. LEFROY, *Canada's Federal System*, Toronto, Carswell Co. Ltd., 1913, p. 633.

(23) Arthur TREMBLAY, *Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la Province de Québec*, Annexe 4, Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels, 1955, p. 355.

(24) Ibid., p. 395.

films et les publications. Une juridiction conjointe avec les provinces sur l'agriculture, a incité le gouvernement fédéral à promouvoir l'enseignement agricole. Dans la seconde catégorie, on doit signaler surtout l'enseignement technique et l'enseignement universitaire; dans les deux cas, le gouvernement central a donné suite aux recommandations de commissions royales d'enquête qui y voyaient l'intérêt de la nation.

Quant à l'application du mot « exclusivement », il a déjà été décidé qu'il s'agissait d'un droit exclusif par opposition à toute tentative du gouvernement central de légiférer sur le même sujet et qu'en conséquence, un statut impérial en cette matière n'était pas invalide.[25] Le terme « enseignement » lui-même peut soulever un problème d'interprétation. Le texte original de l'Acte de 1867 est rédigé en anglais et il n'en existe aucune traduction officielle. Les traducteurs ont rendu le terme anglais "education" tantôt par « enseignement », tantôt par « éducation ». Les tribunaux ne se sont jamais penchés sérieusement, pas plus que l'autorité législative, sur sa définition.[26] La seule allusion à la portée du mot "education" dans l'article 93, fut celle du Juge en chef Sir Lyman Duff, qui déclarait dans un arrêt de la Cour Suprême du Canada:

> "We should perhaps also recall that section 93 (as is well known) embodies one of the cardinal terms of the Confederation arrangement. Education, I may add is, as I conceive it, employed in this section, in its most comprehensive sense."[27]

Droit exclusif enfin, mais conditionnel; les tribunaux insistent sur le fait qu'il ne faut pas y voir une contradiction. Le pouvoir conféré par l'article 93 aux législatures provinciales n'est pas absolu, mais limité: il ne peut s'exercer que « sous réserve et en conformité des dispositions suivantes . . . » Les paragraphes qui suivent déterminent alors des conditions suivant lesquelles la Législature pourra user de ce droit et en précisent les limites.

> "It cannot be denied that to the Provincial Legislatures is confided the exclusive right of making laws in relation to education; and that they, and they only, have the right to establish a general system of education, applicable to the whole Province, and all classes and denominations, provided always they have due regard to the rights and privileges protected by section 93 of the B.N.A. Act, 1867."[28]
>
> "Before leaving this part of the case, it may be well to notice the argument urged by the Respondent that the construction which their Lordships have put upon the 2nd and 3rd sub-sections of sect. 22 of the Manitoba Act is inconsistent with the power conferred upon the Legislature of the province to "exclusively make laws in relation to education". The argument is fallacious. The power conferred is not absolute, but

(25) Regina v. College of Physicians and Surgeons, 44 U.C., Q.B., p. 564.

(26) A. TREMBLAY, *op. cit.*, pp. 385 et ss.; l'auteur analyse longuement le sens et la portée du mot « éducation ».

(27) In *reference re* : Adoption Act, 1938, S.C.R., p. 398, à la page 402.

(28) Ex parte Renaud, 1873, Pugsley, p. 273, New Brunswick Supreme Court; cité dans J. R. CARTWRIGHT, *Cases decided on the British North America Act, 1867*, vol. 2, p. 471.

limited. It is exerciseable only "subject and according to the following provisions". The sub-sections which follow, therefore, whatever be their true construction, define the conditions under which alone the Provincial Legislature may legislate in relation to education, and indicate the limitations imposed on, and the exceptions from, their power of exclusive legislation. Their right to legislate is not indeed, properly speaking, exclusive, for in the case specified in sub-section 3 the Parliament of Canada is authorized to legislate on the same subject. There is therefore no such inconsistency as was suggested . . . It must be remembered that the Provincial Legislature is not in all respects supreme within the province. Its legislative power is strictly limited. It can deal only with matters declared to be within its cognizance by the British North America Act as varied by the Manitoba Act. In all other cases legislative authority rests with the Dominion Parliament. In relation to the subjects specified in sect. 92 of the British North America Act, and not falling within those set forth in sect. 91, the exclusive power of the Provincial Legislature may be said to be absolute. But this is not so as regards education, which is separately dealt with and has its own code both in the British North America Act and in the Manitoba Act. It may be said to be anomalous that such a restriction as that in question should be imposed on the free action of a Legislature, but is it more anomalous than to grant to a minority who are aggrieved by legislation an appeal from the Legislature to the Executive Authority? And yet this right is expressly and beyond all controversy conferred."[29]

Ces limites et restrictions qui méritent d'être rappelées dans une étude juridique qui se veut objective ne doivent pas nous faire oublier que la règle générale demeure toujours celle de l'autonomie de la province, et que les longs développements sur les exceptions n'ont pour objet que de bien poser le problème et d'éviter les erreurs graves où peut nous conduire une interprétation hâtive et superficielle.

"(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union."

« Rien dans une telle législation ne doit porter préjudice à un droit ou privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles; »

l'paragraphe 1

Phillips est très sévère à l'endroit des paragraphes 1 à 4 de l'article 93. Sur le premier il écrit:

"Against this rock of the first proviso, arguments regarding separate schools have broken, and approved plans for school reorganization have been shattered. It is doubtful whether any other law or pact in later Canadian history has evoked controversy, bitterness, litigation and frustration in comparable measure."[30]

Cette disposition frappe de nullité, de l'*ultra-vires*, toute législation préjudiciable à quelque degré que ce soit, aux dits droits et privilèges. Seuls sont protégés contre tout préjudice, les droits et privilèges prévus par la loi lors de l'entrée de la province dans la Confédération. Les situations de faits, même tolérées ou re-

(29) Brophy v. A. G. Manitoba, L. R. 1895, A.C., p. 202, aux pages 221 à 223.
(30) C. E. PHILLIPS, op. cit., p. 316.

connues par les autorités compétentes, les principes philosophiques particuliers à quelque groupe, les coutumes et usages sont exclus de la protection accordée par le paragraphe 1 de l'article 93.

> "The first division of section 93 is clear. The rights and privileges referred to are rights and privileges of denominational schools known to and recognized by the law as such. It cannot be construed to cover schools which were de facto denominational through such causes as the presence of a population professing one religion, or through the teaching of one faith. The phrase « class of persons » must be interpreted to mean persons distinguished as a class by religious belief and not by race or language. Persons joined by "ties of faith" and no others alone "form a class of persons within the meaning of the Act."(10)

Dans *ex parte* Renaud, la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick décide que:

> "The provision contained in sect. 93 of the B.N.A. Act that nothing in any law made by a Province in relation to education « shall prejudicially affect any right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons have by law in the Province at the Union », protects those legal rights and privileges only which existed in each Province at the Union, by virtue of positive legal enactment, and not privileges enjoyed under exceptional and accidental circumstances, and without legal right."(11)

Il faut donc insister sur le fait que le paragraphe 1 de l'article 93 ne réfère qu'aux droits et privilèges ainsi reconnus légalement « lors de l'Union », contrairement aux paragraphes 3 et 4, comme nous le verrons plus loin. Ainsi ceux qui bénéficièrent, comme au Manitoba, d'un système d'écoles publiques confessionnelles établies par la loi après l'union de cette province, ne pouvaient soulever l'*ultra-vires* d'une nouvelle législation qui mettait sur pied un système public d'enseignement non-confessionnel et abolissait l'ancien système.

> "Held, that the Act of 1890, which abolished the denominational system of public education established by law since the Union, but which did not compel the attendance of any child at a public school, or confer any advantage in respect of attendance other than that of free education, and at the same time left each denomination free to establish, maintain, and conduct its own schools, did not contravene the above proviso; and that accordingly certain by-laws of a municipal corporation which authorized assessments under the Act were valid."(12)

Si l'on compare la résolution de Québec relative à l'éducation et l'article 93, nous remarquons quelques changements d'importance quant à cette première restriction. Les mots "prejudicially affect" remplacent "saving"; telle que rédigée, la résolution 43 (6) semblait indiquer que la Législature ne pourrait plus légiférer sur les écoles confessionnelles. La modification évite cet effet et

(11) W. P. N. KENNEDY, *The Constitution of Canada* (1534-1937), Deuxième édition, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1937, p. 433.

(12) Cité dans J. R. CARTWRIGHT, op. cit., vol. 2, p. 445.

(10) City of Winnipeg v. Barrett et Logan, 1892, A.C., p. 445.

permet entre autres d'étendre, mais non de diminuer ou faire disparaître ces droits et privilèges. En second lieu, le mot "minority" disparaît du premier paragraphe et fait place aux mots "any class of persons" suivis du pluriel "have". Les Pères de la Confédération ont peut-être songé à l'instabilité et la relativité que représente, dans la réalité, ce terme "minority".

Les mots « classe particulière de personnes » suscitent trois observations tirées de la jurisprudence. Cette expression couvre aussi bien une majorité qu'une minorité si les autres conditions sont réunies. "Any class of the majority is clearly within the purview of the 1st subsection . . ."[54] Dans l'affaire Maher, le Juge Ritchie interprète l'article 93 et s'arrête sur cette expression :

> "We are at a loss to discover anything in the B.N.A. Act, 1867, indicating a legislative intention of using the words otherwise than in their ordinary meaning. It is clear enough that the reference in sub-sec. 2 to separate and dissentient schools in Ontario and Quebec is especially to schools of Protestants and Catholics; and it is, perhaps, equally clear that sub-sec. 3 applies only to schools of a like character existing in any of the four provinces. But we are at a loss to understand why sub-secs. 2 and 3 should be held to control or in any way limit or affect a previous distinct enactment, couched in plain and unambiguous language, and which, by quite as clear and unequivocal terms, has relation to all the provinces of the Dominion; or why, because separate and dissentient schools as between Protestants and Roman Catholics, not only in Ontario and Quebec but in any province in which they may exist at the Union, or be thereafter established, are provided for and protected, therefore we must necessarily infer therefrom that in using the term "denominational schools", in sub-sec. 1, the legislature intended to legislate only as between Roman Catholics and Protestants, and then also as to schools not necessarily denominational in the ordinary acceptation of the term. We think that the term "denomination", or "denominational", as generally used, is in its popular sense more frequently applied to the different denominations of Protestants than to the Church of Rome; and that the most reasonable inference is that sub-sec. 1 was intended to mean just what it expresses, viz.: that "any", that is, "every", class of persons having any rights or privileges with respect to denominational schools, whether such class should be one of the numerous denominations of Protestants or Roman Catholics, should be protected in such rights. If it had been intended that the clause should have been limited in its application to Roman Catholics and Protestants only as dissentient one from the other, and apply to schools other than those usually understood as denominational schools, is it not fair to assume that the legislature would have used some expression in the subsection itself indicating such a particular sense, especially as we have seen there were at the Union, in this province at any rate, strictly denominational schools, both Protestant and Roman Catholic, to which such a clause would be applicable; and for the very reason also that when dealing with schools as between Protestant and Roman Catholic in sub-secs. 2 and 3, the language confines it to those bodies respectively? But, assuming that the term "denominational schools" is not to be construed in what has been called its narrow signification, perhaps the most favorable position to assume would be to read sub-sec. 1 as meaning substantially that nothing in such law shall prejudicially affect

(54) Brophy v. A. G. Manitoba, L. R. 1895, A.C., p. 202, à la page 218, cette remarque du Conseil Privé était faite en regard du premier paragraphe de l'article 22 de l'Acte du Manitoba, mais elle s'applique aussi bien à l'article 93 qui emploie la même expression.

> any right or privilege which any class of persons as a denomination had by law with respect to schools in the province at the Union."[35]

Malgré la valeur de cet *obiter dictum*, les tribunaux ne l'ont pas suivi quant à l'interprétation des mots « classe particulière de personnes » ; ils s'appliqueraient aux catholiques d'une part et à toute la communauté protestante d'autre part, la présence dans la même phrase des mots "denominational schools" contribuant à limiter ainsi l'étendue de l'expression "class of persons". Enfin, il a été décidé par le Conseil Privé que ces classes de personnes se caractérisent par leur appartenance à une confession religieuse et non par leurs liens raciaux ou linguistiques.

> "Held, 1. That the class of persons for whom the protection of the sub-section is claimed must be a class determined by religious belief and not by race or language."[36]

Seul l'article 133 de l'Acte de 1867 traite des langues officiellement reconnues au pays et limite l'étendue de la protection qui leur est accordée; aucune disposition expresse de la Constitution n'empêche les législatures provinciales de décréter quelle sera la langue d'instruction dans les écoles publiques.

> "In this connection it is worthy of notice that the only section in the British North America Act, 1867, which relates to the use of the English and French languages (s. 133) does not relate to education, and is directed to an entirely different subject matter. It authorizes the use of either the English or French language in debates in the Houses of Parliament in Canada and the Houses of Legislature in Quebec, and by any person, or in any pleading or process in, or issuing from, any Court of Canada, and in and from all or any of the Courts of Quebec. If any inference is to be drawn from this section it would not be in favour of the contention of the appellants."[37]

Et l'historien d'ajouter :

> "The Fathers of Confederation were much too wise to imagine that, however desirable such a consummation might be, it would be practicable to make all Canadians bilingual. The Provinces might do what they could to that end by Provincial law, or by school regulations having the effect of law, but without benefit of a constitutional directive."[38]

L'article 93 est le seul texte législatif connu (avant le Bill 601) qui emploie les mots « écoles confessionnelles ». Même la Loi de l'instruction publique ne les utilise pas. Comme les droits et privilèges protégés par l'article 93, paragraphe 1, sont ceux qui se rapportent à ce type d'écoles, il est important d'interpréter l'expression « écoles confessionnelles » au sens et dans le contexte de l'article 93. Il n'y a aucune définition juridique reconnue par nos lois ou les tri-

(35) Mahe v. Town of Portland, 1874, G. I. WHEELER, op. cit., p. 138, aux pages 352, 353.
(36) Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for the City of Ottawa v. Mackell et al., 1917, L.R., A.C., p. 57.
(37) Ibid., p. 74.
(38) C. B. SISSONS, *Church and State in Canadian Education*, The Ryerson Press, Toronto, 1959, p. 57.

bunaux, bien qu'il soit arrivé à certains juges de se poser la question précise et d'y répondre partiellement. Dans Maher v. Town of Portland[79], le Juge James, membre du comité judiciaire du Conseil Privé, écrivait:

> "A denominational school must ex vi termini mean a school established by, and exclusively belonging to, a particular denomination."

Le Juge Mellish, de la même cour, ajoutait:

> "A school where the peculiar tenets of a particular sect are taught, and the tenets of no other sects are taught . . ."

Et il posait alors la question:

> "Must not a denominational school within the meaning of the first sub-section of section 93, be a school which is to be always denominational? Would a school which may be denominational one year, and belong to a particular sect, and, then, the next year to another sect, according to the majority of the inhabitants in its favour, be a denominational school, which any particular class have by law."

Pour sa part, le Juge Fisher, de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick explique:

> "What is a denominational school? In my opinion, it is a school under the exclusive government of some one denomination of Christians, and where the tenets of that denomination are taught. But assume that a school answering either of these requisites is a denominational school, and this is the lowest ground upon which it can be put, and then examine . . ."[80]

Il est possible cependant de formuler, non pas une définition, mais un ensemble de caractéristiques qui tiennent compte des lois et surtout des interprétations des tribunaux devant des cas précis. L'école confessionnelle, entendue juridiquement, serait celle qui, de par la loi, est établie par et pour des personnes d'une même religion, qui fonctionne sous leur contrôle exclusif, qui est supportée financièrement par des taxes qui leur sont imposées comme membres d'une même religion, où l'enseignement est conforme aux préceptes de cette religion et donné par des maîtres choisis par eux, et où l'admission n'est réservée de droit qu'aux enfants de cette confession. Pour déterminer si une école est confessionnelle de droit, il faudra nécessairement retrouver toutes ou la plupart de ces caractéristiques. Ce dont il faut surtout se rappeler, c'est que l'école ne sera confessionnelle, du moins au sens de l'article 93, qu'en autant que l'existence de ces caractéristiques sera attribuable non pas à un ensemble de circonstances particulières, mais prévue spécifiquement par la loi. Ajoutons que dans la transcription de l'argumentation devant le Conseil Privé dans la cause de Maher, on rapporte cette question du Juge Mellish:

> "Were there (in 1867) any schools clearly denominational schools, Roman Catholic or protestant, in any one of the four provinces which were

(79) G. F. WHEELER, op. cit., pp. 338 et ss.

(80) Cité dans I. R. CARTWRIGHT, op. cit., vol. 2, pp. 475, 476.

supported by rates on all the Queen's subjects, without reference to their religion ?"[41]

A cette question, Duff, avocat de l'appelant, ne put répondre que négativement.

Pour pouvoir soulever, en vertu de l'article 93, paragraphe 1, l'inconstitutionnalité d'une disposition législative, il faut donc que se trouvent réunies les conditions suivantes:

— qu'il s'agisse d'un droit ou privilège relatif à une école confessionnelle,
— dont jouissait une classe particulière de personnes,
— en vertu d'une loi
— en vigueur au moment de l'Union,
— et auquel on porte préjudice.

Paragraphe 2

"All the Powers, Privileges and Duties at the Union by law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec."

« Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi aux écoles séparées et aux commissaires d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine dans le Haut-Canada, lors de l'Union, doivent être et sont par les présentes étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec; »

Ce paragraphe doit se lire avec le premier, mais il n'en limite pas la portée. Au contraire, il s'agit d'une disposition indépendante qui vient préciser, en y ajoutant un nouvel élément, la protection constitutionnelle dont bénéficient les écoles dissidentes du Québec, catholiques ou protestantes. Il faut se rappeler les événements qui ont précédé l'adoption de cet article: requêtes des protestants pour obtenir un secteur entièrement autonome dans le Bas-Canada, échec d'un bill à cet effet et d'un autre semblable en faveur des catholiques du Haut-Canada, règlement du conflit scolaire dans le Haut-Canada par l'adoption de la loi (1863) 26 Viet., ch. 5, relative aux écoles séparées. Le paragraphe 2 étend aux écoles dissidentes du Bas-Canada les droits et privilèges accordés par la loi de 1863 aux catholiques du Haut-Canada. Nous ne pouvons souscrire à l'opinion émise dans la cause de Perron[42] et reprise par quelques auteurs à l'effet que l'article 93 tire son origine de la loi adoptée pour le Haut-Canada en 1863 et que cette loi servirait de base aux garanties des minorités catholique et protestante du Bas-Canada. Cette idée va à l'encontre de l'ensemble de la jurisprudence; les droits et privilèges des minorités au Québec sont

(41) Cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 439.
(42) Perron v. Les Syndics d'Ecoles de la municipalité de Rivière et le Procureur-Général de la Province de Québec, 1955, B.R., p. 561.

fondés surtout et d'abord sur le premier paragraphe de l'article 93 et les Statuts refondus pour le Bas-Canada de 1861. La loi de 1863 joue un rôle ancillaire.

"Where in any Province a System of Separate or Dissentient Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor-General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education."

« Si, dans quelque province, un système d'écoles séparées ou dissidentes existe, en vertu de la loi, lors de l'Union, ou est par la suite établi par la législature de la province, il pourra être interjeté appel au Gouverneur général en conseil de tout acte ou décision de toute autorité provinciale influant sur tout droit ou privilège des sujets protestants ou catholiques romains de la Reine en matière d'éducation. » Paragraphe 3

"In case any such Provincial Law as from time to time seems to the Governor-General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made or in case any decision of the Governor-General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor-General in Council under this section."

« Si telle loi provinciale que le Gouverneur général en conseil estime requise, à l'occasion, pour l'exécution voulue des dispositions du présent article, n'est pas édictée, ou si une décision rendue par le Gouverneur général en conseil sur un appel prévu par le présent article n'est pas dûment exécutée par l'autorité provinciale compétente à cet égard, alors, dans chaque cas de cette nature et dans la seule mesure exigée par les circonstances de l'espèce, le Parlement du Canada peut édicter des lois réparatrices pour l'exécution voulue des dispositions du présent article et de toute telle décision du Gouverneur général en conseil aux termes de cet article. » Paragraphe 4

Le paragraphe 1 de l'article 93 était donc plus précis que la Résolution 43 (6) de Québec, tout en respectant le principe admis par le Parlement canadien qui s'était prononcé en faveur des Résolutions. La Conférence de Londres aurait pu s'arrêter là; l'histoire a démontré que les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 93 n'ont rien ajouté de vraiment efficace. Le paragraphe 2 était plus ou moins nécessaire. Les résultats catastrophiques de la tentative d'appliquer les paragraphes 3 et 4 au Manitoba ont servi d'avertissement; depuis 1896, le Parlement canadien n'a jamais plus tenté l'expérience d'une législation réparatrice. Proposés par Galt comme protection additionnelle pour les protestants du Québec, acceptés par la hiérarchie comme pouvant améliorer la position des catholiques dans les autres provinces et bien accueillis par Macdonald parce qu'ils ajoutaient des pouvoirs à l'État central, ces paragraphes sont considérés depuis longtemps comme périmés et inefficaces.

"This has (le recours aux tribunaux), in fact, been found for years past to be the most satisfactory method in the other provinces which were

affected by section 93, and the participation of the Governor General in Council and the Parliament of Canada has in practice become obsolete."[10]

Bien que les remèdes proposés dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 93 ne soient pas aussi radicaux que le recours permis au paragraphe 1, il n'en reste pas moins vrai qu'ils étaient destinés à étendre, à plusieurs points de vue, les garanties constitutionnelles en matière d'enseignement.

D'abord, le paragraphe 3 ne s'applique plus uniquement à ce qui existait au moment de l'Union, mais aussi aux écoles séparées ou dissidentes établies plus tard par les législatures provinciales. En second lieu, le mot « préjudice » disparaît. Enfin, il ne s'agit plus ici de droits ou privilèges relatifs aux écoles confessionnelles, mais de façon beaucoup plus générale, relatifs à l'enseignement. Les tribunaux ont étudié longuement le sens de ces modifications qui démontrent que les législateurs de l'époque n'ont pas considéré comme suffisante la possibilité accordée aux bénéficiaires d'écoles confessionnelles de faire reconnaître l'*ultra vires* des dispositions légales affectant ce qui constituait pour eux un droit ou privilège au moment de l'Union. Le paragraphe 3 tient compte du fait que, conformément à leurs pouvoirs et constitutionnellement, les législatures provinciales pourraient adopter des lois affectant des droits et privilèges des minorités catholique ou protestante en matière d'enseignement, mais qui ne sont pas protégés par l'article 93, paragraphe 1. Le Manitoba nous en offre un exemple typique; cette province entre dans la Confédération en 1870, à une époque où il n'existe pas de système scolaire établi par la loi et reconnaissant l'existence d'écoles confessionnelles. En 1871, une législation prévoit la création d'un système d'écoles catholiques et protestantes, mais en 1890, une nouvelle législation transforme le système pour n'établir que des écoles publiques non-confessionnelles. Appelé à se prononcer sur la validité de cette dernière loi, le Conseil Privé en reconnaît la constitutionnalité[11], étant donné l'absence des conditions essentielles pour appliquer le paragraphe 1 de l'article 22 de l'Acte du Manitoba (équivalent de 93, par. 1). Le tribunal reconnaît cependant l'existence d'un droit d'appel en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 22 de l'Acte du Manitoba (équivalents des par. 3 et 4 de l'art. 93) parce que des droits et privilèges conférés après l'Union ont été affectés et que les conditions requises par la Constitution sont réunies:

> "Where the Roman Catholic minority in Manitoba appealed to the Governor-General in Council against the Manitoba Education Acts of 1890, on the ground that their rights and privileges in relation to education had been affected thereby: held, reversing the judgment of Supreme Court on a case submitted to it:

[10] R. M. DAWSON, *The Government of Canada*, 4th edition (revised) Toronto, The University of Toronto Press, 1963, p. 90.

[11] City of Winnipeg v. Barrett et Logan, 1892, A.C., p. 445.

a: That such appeal lay under sub-sect. 22, par. 2 of the Manitoba Act, 1870, which applies to rights and privileges acquired by legislation in the province after the date thereof.

b: That the Roman Catholics having acquired by such legislation the right to control and manage their denominational schools, to have them maintained out of the general taxation of the province, to select books for their use, and to determine the character of the religious teaching therein were affected as regards that right by the Acts of 1890, under which State aid was withdrawn from their schools, while they themselves remained liable to local assessment in support of non-sectarian schools to which they conscientiously objected.

c: That the Governor-General in Council has power to make remedial orders in the premises within the scope of sub-sect. 3 of sect. 22 e.g., by supplemental rather than repealing legislation."[46]

Chaque fois qu'une loi ou qu'une décision qui en a la force affecte les droits ou privilèges décrits plus haut et est contestée, la partie lésée peut en appeler au gouverneur général en conseil. Il va sans dire que si la loi ou la décision concernée est attaquée dans sa constitutionnalité, le recours doit être porté devant les tribunaux, et le gouverneur général en conseil ou le Parlement canadien ne possède pas en cette matière une juridiction conjointe avec les tribunaux. Dans la cause de Tiny, le Conseil Privé, tout en déclarant constitutionnelle la législation attaquée, décide en outre:

"That consequently the suppliants' claim failed in law, but that it was open to them to appeal under section 93, sub-section 3, of the British North America Act, 1867, to the Governor-General in his quasi-administrative capacity even if the legislation complained of was intra vires, since the words 'any Provincial authority', in that sub-section included the Provincial legislatures."[47]

Dans la cause de Barrett, le Conseil Privé, traitant des paragraphes 2 et 3 de l'article 22 de l'Acte du Manitoba, expliquait:

"At the commencement of the argument a doubt was suggested as to the competency of the present appeal, in consequence of the so called appeal to the Governor-General in Council provided by the Act. But their Lordships are satisfied that the provisions of sub-sections 2 and 3 do not operate to withdraw such a question as that involved in the present case from the jurisdiction of the ordinary tribunals of the country."[48]

Dans ces paragraphes, on ajoute un droit non fondé sur le principe de l'*ultra vires;* cette intention apparaît clairement lorsque l'on considère l'étendue du droit d'appel par rapport au recours prévu par le paragraphe 1 de l'article 93. L'omission de la notion de préjudice fait ressortir encore mieux le désir des législateurs de faire de cet appel et de l'intervention possible du Parlement fédéral plus qu'une question de légalité. Les termes mêmes du paragraphe

(45) Brophy v. A.G. Manitoba, L.R. 1895, A.C., p. 202.

(46) Roman Catholic School Trustees for Tiny et al. v. The King, 1928, A.C., p. 363, à la page 364.

(47) Cité dans A. H. F. LEFROY, *op. cit.*, p. 547.

4, qui permet au Parlement canadien d'édicter des lois réparatrices pour l'exécution des décisions du gouverneur général en conseil, mais seulement « dans la mesure exigée par les circonstances de l'espèce », appuient l'argument. Si le gouverneur général en conseil est convaincu qu'une injustice a été commise, il peut intervenir.

> "The functions of the Governor-General in Council are not of a judicial character, that is to say, it does not properly devolve upon the Dominion executive to consider the constitutionality of provincial enactments, or of the decision of the "provincial authority" (whatever that may be taken to mean) mentioned in the sub-section. The appeal, therefore, would seem to be limited to supervising and suggesting alterations to provincial enactments, "affecting any right or privilege of the Protestant or Roman Catholic minority of the Queen's subjects in relation to education". In the event of the ruling, decision, or whatever it may be called, of the Dominion executive not being duly executed by the provincial authorities, the provisions of sub-section 4 may be invoked. But, as a condition precedent to any right to interfere with provincial legislation, one must be able to predicate that in the province concerned there exists under either pre-confederation or post-confederation law any "right or privilege" enjoyed by the Protestant or Roman Catholic Minority in such province, and that the provincial legislation complained of affects such right or privilege. The word "prejudicially" does not occur in this sub-section, and interference on the part of the Dominion authorities can properly take place only in connection with valid provincial legislation. Legislation prejudicially affecting such right or privilege is void. Legislation affecting it otherwise than prejudicially is valid but may be unjust or clumsy and unworkable. Such defects the parliament of Canada can remedy."[47]

Clement soulève le problème de l'interprétation des mots "any Provincial Authority" au paragraphe 3 de l'article 93. Nous avons vu plus haut que dans la cause de Tiny, le Conseil Privé avait aussi décidé que ces mots incluaient la Législature provinciale. Dans un jugement rendu en Ontario, il a été décidé que :

> "A provincial Legislature may legislate in regard to separate schools, provided that the rights or privileges with respect to denominational schools which any class of persons had by law in the Province at the time of Confederation, are not prejudicially affected by such legislation . . . Held, that this enactment (93 par. 3) gives an appeal in respect of these decisions alone which are Legislative Acts or their equivalents, and not in respect of matters affecting merely the every-day detail of the working of a school."[48]

Le Juge P.B. Mignault [49] écrivait que l'appel au gouverneur général en conseil ne pouvait cependant avoir d'effet coercitif que par l'adoption d'une loi par le Parlement canadien ou encore par le désaveu de la loi provinciale. Cette législation du Parlement fédéral est nécessairement exceptionnelle et extraordinaire; elle ne peut dépasser la mesure de ce qui est requis par les circonstances

(47) W. H. P. CLEMENT, *The Law of the Canadian Constitution*, 3e édition, Toronto, The Carswell Co., Ltd., 1916, pp. 789, 790.

(48) Board of Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Belleville v. Grainger, 1878, Ontario Court of Chancery, rapporté 3 Grant, 1, p. 370.

(49) *Manuel de Droit Parlementaire*, Montréal, A. Périard, 1889.

de chaque cas. Sur la discrétion du gouverneur général en conseil, un juriste écrivait en 1895:

> "It cannot I think be said that the mere fact of a right of the Roman Catholic or Protestant minority in relation to education having been affected by provincial legislation entitles them in every case, and under all circumstances, to the restauration of such right, or to any relief. Their right is to appeal, but the result of such appeal must depend upon the judgment of the Governor-General in Council, and the Dominion parliament, whose course would no doubt be determined by a sense of justice and right, and by a due regard to the letter and spirit of the Constitution in view of all the surrounding facts and circumstances in each particular case. The expressions of opinion of the Judicial Committee in the matter are in no legal sense binding upon members of the Dominion Government, or the parliament of Canada so far as any action to be taken by either is concerned. Both are at liberty to exercise their own discretion, and not the less because it is declared that a grievance exists. As I understand the judgment (Brophy), it cannot be said strictly speaking to decide more than that the appeal will lie. The term "grievance", when used in a judgement would, I take it, mean generally a wrong done which the law recognizes as such, and affords some redress for. Here, I take it, it means the affecting of the rights and privileges of the Roman Catholic minority in relation to education so as to give the right of appeal provided by the statute."(51)

Contrôle de l'État

Le Juge Patterson, dans la cause de Barrett, faisait l'observation suivante en rapport avec l'article 93 :

> "There is no general prohibition of legislation which shall affect denominational schools. The prohibition relates only to the rights and privileges of classes of persons, and to legislation which injuriously affects such rights. There is, therefore, room for legislative regulation on many subjects as, for example, compulsory attendance of scholars, the sanitary condition of school houses, the imposition and collection of rates for the support of denominational schools, and sundry other matters which may be dealt with without interfering with the denominational characteristics of the school..."(52)

Ainsi le Conseil Privé pouvait-il décider que l'article 93 n'empêchait pas les dispositions d'un règlement municipal relatif à la santé et au bien-être de la population, de s'appliquer aux écoles séparées.(53)

Les juges des tribunaux ontariens, dans la cause de Tiny(54), ont insisté à juste titre sur les pouvoirs de la Législature en rapport avec les écoles confessionnelles publiques. Ces dernières font partie intégrante du système dont l'État est l'ultime responsable et sur lequel il doit exercer son contrôle. Le Juge Hodgins déclarait:

> "I cannot imagine a more chaotic system of education than would result if the claims made by the suppliants before us were given effect to... This would mean that, side by side with a system scientifically organized, classified, and regulated, there would exist a wholly uncontrolled system,

(51) Opinion de Christopher Robinson, cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 666.

(52) Cité dans A. H. F. LEFROY, op cit., pp. 642, 643.

(53) City of Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto, 1926, A.C., p. 81.

(54) 60 O.L.R., p. 15.

managed by urban and rural trustees according to their individual notions and yet entitled to share in every public grant whether specific or general, and to use it at their own will, regardless of what designation the Legislature had given it. I do not think that separate school legislation existing in 1867 can possibly be stretched so far as that."(55)

Dans la même cause, le Juge Grant expliquait :

"It seems to me to be clearly intended that, while enjoying such rights and privileges, the separate schools were to be maintained in the same manner, with the same standards, and under the same system, subject always to the control of the Legislature, as were other common schools . . . always the Legislature is supreme and shall determine the « education » to be furnished . . ."

"The choice of words seems to me to be quite significant . . . The denomination may carry on the schools, but the Province controls the education."

"The rights or privileges respecting "denominational schools" were, in general terms, to have their schools managed by their own trustees, with their children being taught together by (duly qualified) teachers of their own faith (always using only authorized text-books and being subject to the central regulating power), and to have denominational teaching. The schools would be denominational in their teaching and management, their atmosphere and environment; the education would be what the Legislature, or the central authority by it appointed, might from time to time determine."(56)

Enfin Hodgins concluait :

"My view, in short, as to the position of separate schools, is that they are a part of a system of common school education, doing, under denominational auspices, the work of common schools, that they have always had that character and position . . . the definition and limits of which is for the Legislature of Ontario to declare from time to time."(57)

On pourrait donc emprunter cette suggestion du Conseil Privé :

"It is possible that an interference with a legal right or privilege may not in all cases imply that such right or privilege has been prejudicially affected."(58)

En somme, le droit ne doit pas être paralysé ni la Constitution considérée comme une camisole de force.

Conclusion

Les droits concédés par l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) sont d'ordre public et peuvent être soulevés en tout temps :

"It is a public right he (the petitioner) is now contending for, and I do not see that such a constitutional right can be waived; it may slumber, or not be enforced, but it is there all the time."(59)

(55) Ibid., p. 35.
(56) Ibid., pp. 40, 41, 43.
(57) Ibid., p. 30.
(58) Lord BUCKMASTER, Ottawa Separate School Trustees v. Ottawa Corporation, [1917, A.C., p. 76, à la page 91.
(59) City of Winnipeg v. Barrett et Logan, cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 644.

Pour résumer ce que nous avons dit au sujet de l'article 93, reprenons à notre compte les propos de Lord Haldane qui rendait le jugement du Conseil Privé dans la cause de Tiny :

> "It will be observed that sub-section 3, goes further than sub-section 1 in material respects. In the first place, it applies not merely to what exists at the time of Confederation, but also to separate or dissentient schools established afterwards by Provincial legislatures. In the second place, the word "prejudicially", in sub-section 1, is dropped out from before the expression "affecting", in sub-section 3. In the third place, the right or privilege is not confined to one in respect of denominational schools, but is given in respect of education. Their Lordships think that these changes in language are significant. They show that the protection given by sub-section 1 was deemed, if taken by itself, to be insufficient. It was not considered to be enough protection for the denominational schools to apply to them a restriction which only rendered ultra vires of the Provinces a law which took away what was an existing legal right or privilege at the time of Confederation in respect of denominational schools. Sub-section 3 contemplates that within the powers of the Provincial Legislature Acts might be passed which did affect rights and privileges of religious minorities in relation to education, and gives a different kind of remedy, which appears, as has already been pointed out, to have been devised subsequently to the Quebec resolutions of 1864, and before the bill of 1867 was agreed on. Whenever an Act or decision of a Provincial authority affecting any right or privilege of the minority, Protestant or Roman Catholic, in relation to education is challenged, an appeal is to lie to the Governor-General in Council, as distinguished from the Courts of law. No doubt if what is challenged is challenged on the ground of its being ultra vires, the right of appeal to a Court of law remains for both parties unimpaired. But there is a further right not based on the principle of ultra vires. That this is so is shown by the extension of the power to challenge to any system of separate or dissentient schools established by law after Confederation, and which accordingly could not be confined to rights or privileges at the time of Confederation. The omission of the word "prejudicially", in sub-section 3 tends to bear out the view that something wider than a mere question of legality was intended, and the language of sub-section 4, enabling the Dominion Parliament to legislate remedially for giving effect, "so far only as the circumstances of each case require", to the decision of the Governor-General in Council, points to a similar interpretation. What is to be dealt with is a right or privilege in relation to education."
>
> "Their Lordships are of opinion that where the head of the executive in Council in Canada is satisfied that injustice has been done by taking away a right, or privilege which is other than a legal one from the Protestant or Roman Catholic minority in relation to education, he may interfere. The step is one from mere legality to administrative propriety, a totally different matter. But it may be that those who had to find a new constitution for Canada when the British North America Act was passed in 1867, came to the conclusion that a very difficult situation could be met in no other way than by transferring the question from the region of legality to that of administrative fairness."[80]

[80] Tiny v. The King, 1928, A.C., p. 363, aux pages 369, 370.

CHAPITRE VI

LES ÉCOLES PUBLIQUES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

Introduction

Il est essentiel, avant de suggérer des réformes, de tenter d'apporter quelques éclaircissements sur le statut juridique des commissions scolaires et des écoles publiques de la Province de Québec en matière de confessionnalité. Ce problème revient constamment dans toute discussion portant sur notre système scolaire, et il est d'autant plus difficile à résoudre que, d'une part, l'on a souvent confondu le droit et les faits et que d'autre part, il existe un grand nombre de lois spéciales et d'arrêtés en conseil qui ont conféré un statut particulier à quelques centaines de commissions scolaires et à leurs écoles. Par ailleurs, ce problème est intimement lié aux aspects constitutionnels que nous venons d'étudier. Nous allons maintenant chercher à déterminer juridiquement le statut confessionnel des administrations scolaires locales de la Province de Québec et à distinguer entre les faits et le droit.

La Commission a affirmé, dans le premier volume de son Rapport, que les écoles dirigées par des commissaires, hors des villes de Québec et de Montréal, étaient généralement non-confessionnelles de droit, contrairement aux écoles dissidentes régies par des syndics; on a dit aussi que les écoles catholiques et protestantes à Montréal et à Québec étaient à la fois confessionnelles de droit et communes.[1] Nous nous proposons de justifier ces allégations.

(1) Les textes législatifs utilisèrent longtemps les mots « écoles communes » pour désigner les écoles sous le contrôle des commissaires et des syndics. L'expression prenait alors le sens d'écoles « à la portée de tous » par opposition aux institutions que seuls les gens fortunés pouvaient fréquenter. Cette terminologie fut abandonnée quelques années après la Confédération. A compter de 1871 en Ontario et de 1886 au Québec, elle fut remplacée par « écoles publiques ». Cependant, les tribunaux continuèrent d'employer souvent les mots « écoles communes » pour désigner les écoles non-confessionnelles de droit et nous « les utiliserons nous-mêmes dans ce sens.

une croyance religieuse différente de celle de la majorité des contribuables de la municipalité, peuvent se soustraire au contrôle de la commission scolaire et former une corporation séparée sous l'administration de syndics d'écoles. Aucune autorisation n'est requise pour permettre à ceux qui en ont le droit, de déclarer dissidence. Il suffit de faire la déclaration prescrite par la loi, c'est-à-dire signifier un avis au président des commissaires ou à leur secrétaire et au ministre de l'Éducation. Les dissidents éliront ensuite parmi eux trois syndics qui dirigeront la corporation. Les qualités requises des électeurs et les conditions d'éligibilité sont les mêmes que pour le choix des commissaires.

Dès que les contribuables qui ont signé l'avis de dissidence forment les deux tiers des contribuables professant une religion (catholique ou protestante) autre que celle de la majorité, tous les contribuables professant la religion des dissidents, qui n'ont pas donné tel avis et qui n'envoient pas leurs enfants à une école de la majorité, sont aussi considérés comme dissidents. Seuls, ceux qui continuent à envoyer leurs enfants à l'école de la majorité demeurent sous le contrôle des commissaires.

En principe, les dissidents doivent avoir un nombre suffisant d'enfants pour maintenir une école, mais tous les signataires de la requête ne doivent pas nécessairement avoir des enfants. Par exception, une corporation dissidente peut, avec l'approbation du ministre de l'Éducation, s'unir à une corporation scolaire de sa croyance religieuse située dans une municipalité voisine, soit par union pure et simple, soit seulement dans le but d'y envoyer ses enfants à l'école.

Les syndics forment une corporation pour les fins des écoles dissidentes de leur municipalité; ils sont assujettis aux mêmes pouvoirs et devoirs que les commissaires pour l'administration des écoles sous leur contrôle. Dans toute municipalité où il y a une corporation de syndics, les contribuables dissidents ne peuvent être élus commissaires ni voter à l'élection des commissaires. Les syndics peuvent établir des arrondissements d'écoles distincts et séparés de ceux établis par les commissaires.

Les syndics ont seuls le droit d'imposer et de percevoir les taxes qui doivent être prélevées sur les dissidents et règle générale, ces derniers ne sont assujettis à aucune cotisation qui peut être imposée par les commissaires. Il y a exception toutefois pour la cotisation de l'année courante et pour les taxes spéciales imposées pour la construction et la réparation d'écoles ou le paiement de dettes précédemment encourues, pourvu que ces taxes spéciales soient imposées dans les six mois qui suivent la date de la signification de la dissidence. Dans le cas de municipalités nouvellement érigées, si la déclaration de la dissidence est signifiée dans les trente jours qui suivent l'organisation de la corporation de com-

missaires, les dissidents ne sont responsables d'aucune taxe imposée par ces derniers. Là où il n'y a pas de corporation dissidente, les contribuables d'une religion minoritaire, avec ou sans enfants, doivent payer leurs taxes à la seule corporation de la municipalité. Cependant, tout chef de famille ayant des enfants d'âge scolaire et résidant dans une municipalité où il n'y a pas d'école dissidente, peut déclarer par écrit, au président ou au secrétaire des commissaires, en observant les formalités prescrites pour la dissidence, son intention de contribuer au soutien d'une école de sa croyance religieuse située dans une municipalité voisine, pourvu que ses enfants fréquentent cette école. A partir du 1er juillet suivant, ce chef de famille devra payer ses taxes aux commissaires ou aux syndics qui régissent l'école au soutien de laquelle il contribue.

Quand, dans une municipalité, les dissidents deviennent en majorité, ils peuvent se constituer en corporation de commissaires. Ils doivent alors signifier un avis au président ou au secrétaire des commissaires et au ministre de l'Éducation, le ou avant le 1er mai. Dans le mois de juillet suivant, les anciens dissidents élisent cinq commissaires d'après le mode ordinaire. Lorsque les dissidents ont déclaré leur intention de se constituer en corporation de commissaires, l'ancienne majorité devenue minorité peut se déclarer immédiatement dissidente, en donnant avis au président ou au secrétaire de la corporation majoritaire et au ministre de l'Éducation avant le 15 mai. Dans le mois de juin suivant, les nouveaux dissidents élisent trois syndics, d'après le mode ordinaire. Si l'avis de dissidence n'est pas signifié avant le 15 mai, la minorité est régie par les commissaires jusqu'à ce qu'elle se déclare dissidente.

Quand les syndics ont laissé écouler une année sans aucune activité scolaire, le ministre de l'Éducation, après avoir publié un avis dans trois numéros consécutifs de la Gazette Officielle, peut, trois mois après la première publication de cet avis, recommander au lieutenant-gouverneur en conseil d'abolir la corporation dissidente. Une nouvelle corporation ne pourra alors être formée qu'à l'expiration d'une année après la publication de l'avis annonçant l'abolition de l'ancienne corporation dissidente. Par ailleurs, tout dissident peut cesser de l'être en donnant un avis au président des commissaires et au président des syndics ou à leur secrétaire et au ministre de l'Éducation, avant le 1er mai, qu'il professe la religion de la majorité et qu'il désire en conséquence se mettre sous le contrôle des commissaires de la municipalité.

Corporations scolaires

Les commissaires et les syndics d'écoles forment, dans chaque municipalité, un corporation sous le nom de « Les commissaires (ou syndics) d'écoles pour la municipalité de ....., dans le comté de ..... ». Ils sont soumis à toutes

les obligations imposées par la Loi de l'instruction publique et par tout règlement ou autre statut relatif à l'éducation. Tous les actes administratifs des commissaires et des syndics doivent être faits en vertu de résolutions adoptées à des sessions régulièrement tenues de leur commission scolaire et à la pluralité des voix des membres présents. Le président de l'assemblée doit voter sur chaque proposition et il est toujours obligé d'exercer sa voix prépondérante en cas de partage égal des votes. Toutes les résolutions importantes doivent être affichées pendant trente jours avant d'entrer en vigueur. Les sessions de la corporation sont publiques, sauf celles du comité chargé d'étudier un sujet d'un caractère personnel. Elles sont régulières ou spéciales, peuvent être ajournées et être tenues les jours non juridiques. La commission doit fixer la date et le lieu de ses sessions régulières. Les avis publics sont affichés à deux endroits de la municipalité et les avis spéciaux sont signifiés par la poste ou de main à main.

Le corps des commissaires se compose ordinairement de cinq membres et celui des syndics, de trois. Ces membres sont généralement élus; ils peuvent cependant être nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Éducation, si l'élection n'a pas lieu à l'époque prévue par la loi. Dans certaines municipalités, ils sont choisis d'une façon particulière en vertu d'une charte ou loi spéciale et leur nombre peut être différent de celui fixé par la loi générale. Lors de l'érection d'une nouvelle municipalité scolaire, d'une fusion, d'une annexion, ou sur demande de la commission scolaire, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de l'Éducation, porter à sept le nombre des commissaires.

Règle générale, l'élection a lieu le deuxième lundi de juin de chaque année. Pour avoir droit de voter aux élections des commissaires ou des syndics, il faut être propriétaire d'un immeuble ou le conjoint de tel propriétaire et être inscrit comme tel au rôle d'évaluation, ou encore être le père, la mère ou le tuteur d'un enfant âgé de moins de dix-huit ans le trente juin précédent. Dans tous les cas, il faut être âgé d'au moins 18 ans[3], citoyen canadien, inscrit sur la liste des électeurs et être domicilié dans la municipalité depuis au moins six mois.

Pour être élu commissaire ou syndic, il faut être domicilié dans la municipalité depuis au moins douze mois, savoir lire et écrire, être âgé d'au moins 18 ans[4] et citoyen canadien, être inscrit sur la liste des électeurs, et être propriétaire d'un bien-fonds ou d'un bâtiment, être inscrit comme tel au rôle d'évaluation ou être le conjoint de tel propriétaire, et avoir acquitté avant le 1er juin

(3) Avant 1965, il fallait être majeur.
(4) Ibid.

toutes ses cotisations scolaires. Les curés catholiques romains et les ministres du culte d'une autre croyance religieuse desservant la municipalité scolaire sont aussi éligibles sans autre qualification; ils n'ont cependant pas de privilèges spéciaux quant au droit de vote et doivent à cet égard remplir les conditions de la loi.

Ne peuvent être élus, ceux qui occupent une charge conférée par la commission scolaire, ceux qui ont une entreprise à caractère permanent pour la commission et ceux qui agissent comme cautions du secrétaire-trésorier. La loi établit d'autres incapacités, notamment pour ceux qui détiennent un permis de vente de boissons alcooliques dans la municipalité et pour toute personne qui a été trouvée coupable d'un acte criminel punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus.

La Loi de l'instruction publique détaille la procédure à suivre pour l'élection des commissaires et des syndics: établissement de quartiers ou de sièges, préparation de la liste des électeurs par le secrétaire-trésorier, examen et mise en vigueur de cette liste, nomination des officiers d'élection, mise en candidature, déroulement du scrutin, contestations d'élection et autres recours aux tribunaux en regard des élections. La votation se fait au scrutin secret. Le commissaire ou le syndic élu ou nommé ne peut entrer en fonction avant d'avoir prêté serment. La durée du mandat des commissaires et des syndics d'écoles est de trois ans. Tout candidat peut se désister avant la clôture du scrutin ou démissionner au cours de son mandat.

Les commissaires et syndics doivent se choisir un président chaque année. Si la nomination du président n'a pas eu lieu à la première session ou dans les quinze jours, elle peut être faite par le ministre de l'Éducation. Le président, nous l'avons vu, vote sur toutes les questions soumises et, en cas de partage égal des voix, il a une voix prépondérante. Pour assurer l'ordre et la paix, il a tous les pouvoirs du président d'élection. Nul, sauf un commissaire ou un syndic, ne peut prendre part aux délibérations sans une permission du président.

Devoirs des commissaires et des syndics:

a) propriétés scolaires et emprunts

Les commissaires et syndics administrent les biens meubles et immeubles appartenant à la corporation scolaire; ils peuvent les acquérir et les posséder pour le compte de la corporation et en faire usage pour les fins de leur destination. Ils choisissent et acquièrent les terrains nécessaires pour les emplacements d'écoles, bâtissent, réparent et entretiennent les écoles et leurs dépendances, achètent et réparent le mobilier scolaire. Ils peuvent recourir à l'expropriation, sauf dans le cas des propriétés exemptes de cotisation scolaire. Il leur est permis de louer temporairement ou d'accepter gratuitement l'usage d'immeubles pour y maintenir des écoles, à la condition de se conformer aux règlements des

Comités. Avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, donnée sur la recommandation du ministre de l'Éducation, ils peuvent conclure des conventions, pour fins scolaires, avec toute personne, institution ou corporation.

Les travaux de construction, reconstruction ou agrandissement d'écoles ne peuvent être valablement autorisés par l'administration locale sans que les plans et devis n'aient été préalablement approuvés ou fournis par le ministre de l'Éducation. Aucune corporation scolaire, sauf celles des villes de Québec et de Montréal, ne peut passer un contrat d'entreprise pour ces travaux, à moins que la résolution qui autorise le contrat ou ordonne les travaux n'ait pourvu à l'appropriation des deniers nécessaires pour en défrayer le coût. Si la corporation n'a pas les sommes nécessaires, la résolution doit pourvoir à l'imposition d'une taxe spéciale sur toute la municipalité, ou sur un arrondissement en particulier; la corporation peut, au lieu d'imposer une taxe spéciale, décréter un emprunt suivant les conditions requises par la loi. Toute infraction aux dispositions relatives aux contrats d'entreprise entraîne une nullité absolue et engage la responsabilité personnelle des administrateurs locaux.

Le ministre de l'Éducation peut cependant, dans les cas urgents, dispenser une corporation scolaire des prescriptions relatives à l'appropriation des deniers; la loi prévoit aussi des cas spéciaux où l'on pourra se dispenser de ces formalités. La corporation scolaire devra de la même façon procéder à l'imposition d'une taxe spéciale ou au décret d'un emprunt dans les autres cas énumérés ci-haut: acquisition d'emplacement, réparations, achat de matériel scolaire.

A moins d'une disposition spéciale de la loi, aucune corporation scolaire ne peut posséder des biens-fonds dont le revenu annuel excède $3,000. Elle ne peut hypothéquer, vendre, échanger ou autrement aliéner ses biens ou emprunter sur ceux-ci, sans l'autorisation du ministre de l'Éducation. Toute vente de propriété scolaire doit être faite à l'enchère, sauf permission du ministre de l'Éducation. Les commissions scolaires doivent faire assurer l'équipement scolaire (meubles et immeubles) pour le plus élevé des montants suivants: la dette obligataire ou la moitié de leur valeur. Enfin, elles peuvent s'adjoindre le personnel nécessaire pour administrer et entretenir ces biens.

La Loi de l'instruction publique permet à une corporation scolaire de consolider ses dettes passées ou à venir, et d'en répartir le paiement par annuités sur une période n'excédant pas cinquante ans; pour le paiement de ces annuités, la corporation pourra émettre des obligations. La consolidation doit cependant être autorisée par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur le rapport du ministre des

Affaires municipales et la recommandation du ministre de l'Éducation.

Le ministre de l'Éducation et celui des Affaires municipales peuvent également autoriser toute corporation scolaire à emprunter pour fins scolaires, et à pourvoir au remboursement de tels emprunts par l'émission d'obligations et de billets. Aucun emprunt ne peut être contracté et aucune émission d'obligations faite sans l'imposition d'une taxe spéciale suffisante pour couvrir l'intérêt annuel et 1% du montant de l'emprunt, affecté chaque année à un fonds d'amortissement.

À cette fin, le secrétaire-trésorier prépare annuellement un rôle spécial de perception qui répartit le montant de la taxe sur les immeubles imposables. Les obligations doivent être vendues par soumissions écrites et publiques, sauf si le ministre de l'Éducation en dispense la corporation ou si l'emprunt n'excède pas $3,000. Le principal et les intérêts des obligations émises par une corporation scolaire sont garantis par son fonds général. Les commissaires et les syndics pourront toutefois, sans observer les dispositions qui précèdent, contracter des emprunts temporaires en anticipation du produit de la perception des taxes ou de la réception d'une subvention accordée par la province.

b) taxes scolaires

Indépendamment des taxes spéciales auxquelles nous venons de faire allusion, les commissaires et les syndics ont le devoir d'imposer des taxes scolaires générales pour le maintien des écoles sous leur contrôle. C'est là leur principale source de revenu. Règle générale, le taux de la cotisation scolaire est le même pour tous les biens imposables de la municipalité. La cotisation est basée sur l'évaluation de la propriété imposable et est payable par le propriétaire. Faute de paiement, elle devient une charge spéciale portant hypothèque sur les propriétés foncières, sans qu'il soit besoin de l'enregistrer pour la conserver. Dans les circonstances prévues par la loi, des exemptions sont édictées en faveur de la Couronne, des gouvernements fédéral, provincial et municipaux, des fabriques, des corporations et institutions religieuses de charité ou d'éducation, des autorités religieuses, des maisons privées d'éducation, des sociétés d'agriculture et d'horticulture, et même en faveur de contribuables résidant à une grande distance de l'école. La loi fixe le minimum d'effort local, en obligeant les commissions scolaires à percevoir des contribuables de leur municipalité une somme suffisante pour acquitter le traitement des instituteurs qu'ils doivent payer à l'expiration de chaque mois d'enseignement.

C'est l'évaluation des propriétés, faite par les autorités municipales, qui sert de base aux cotisations imposées par les corporations scolaires. Cette évaluation doit indiquer la valeur réelle des biens imposables. Si donc une municipalité civile, en vertu d'un pouvoir

spécial, évalue des propriétés à un montant inférieur à leur valeur réelle pour fins municipales, elle devra porter au rôle la valeur réelle et imposer ses taxes sur la base de l'évaluation autorisée en vertu de ce pouvoir spécial. S'il n'y a pas d'évaluation faite par ordre des autorités municipales, ou si le rôle n'a pu être obtenu dans le délai prescrit, la commission scolaire doit le faire préparer sans délai par trois personnes compétentes; à défaut d'agir, le ministre de l'Éducation nommera ces évaluateurs. Si le territoire d'une municipalité scolaire couvre en tout ou en partie celui de plusieurs municipalités civiles et que l'évaluation faite dans ces municipalités n'est pas uniforme, les commissaires et syndics doivent modifier ces différents rôles de façon à rétablir l'évaluation sur la base de la valeur réelle, avant d'homologuer les rôles municipaux ou les parties les concernant. Le rôle d'évaluation, tel qu'homologué par eux, sert de base au rôle de perception des commissaires ou des syndics, et reste en vigueur jusqu'à ce que l'autorité municipale ou scolaire en ait fait un autre.

La cotisation scolaire doit être imposée par toute commission entre le 15 juin et le 1er août pour l'année scolaire se terminant le 30 juin de l'année suivante, mais elle n'est pas nulle si elle est imposée après ce délai. Le secrétaire-trésorier doit faire un rôle de perception basé, comme nous l'avons dit, sur le rôle d'évaluation en vigueur. Ajoutons qu'il devra aussi faire un rôle spécial de perception chaque fois qu'une cotisation spéciale sera imposée après la confection du rôle général de perception ou chaque fois qu'il en recevra l'ordre de la commission scolaire. Le rôle de perception indique le montant dû par les contribuables sur leurs immeubles. La commission scolaire peut décréter que les taxes seront exigibles en deux ou quatre versements, et allouer un escompte n'excédant pas 5% à ceux qui acquittent leurs taxes dans un certain délai. Les taxes portent un intérêt de 6% l'an à compter du trentième jour qui suit celui où elles sont exigibles et se prescrivent par trois ans. La corporation scolaire peut requérir le conseil local d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne située en tout ou en partie sur son territoire, de percevoir les taxes de la municipalité scolaire en même temps que les siennes. Sinon, c'est le secrétaire-trésorier de la commission scolaire qui se chargera de la perception des taxes.

Tout contribuable résidant hors d'une municipalité où est établie une corporation de syndics, peut déclarer, par écrit, aux commissaires et aux syndics, son intention de diviser ses cotisations entre les écoles sous leur contrôle respectif. Dans ce cas, les commissaires d'écoles perçoivent les cotisations et paient aux syndics d'écoles dissidentes la part proportionnelle indiquée par le propriétaire. Lorsqu'un immeuble d'une corporation ou compagnie légalement constituée est situé dans un territoire sous la juridiction

de deux commissions scolaires, le droit d'imposer et de percevoir la cotisation et les taxes spéciales est exercé par chaque commission scolaire sur une partie de l'évaluation de cet immeuble, établie au prorata du nombre d'enfants âgés de cinq à dix-sept ans de chaque croyance religieuse dans le territoire commun aux deux commissions scolaires, tel que déterminé par le dernier recensement.

La Loi de l'instruction publique règle les relations qui s'établissent entre les officiers des municipalités civiles et scolaires quant au transfert du rôle d'évaluation, aux changements qui peuvent y être apportés, de même qu'en matière de dépôt des fonds lorsque les taxes scolaires sont perçues par le conseil municipal. Les contribuables, pour leur part, doivent collaborer avec les évaluateurs, sous peine de sanctions. Après le dépôt du rôle d'évaluation, comme plus tard de celui du rôle de perception, les contribuables peuvent examiner les dits rôles, demander des amendements et contester les rôles devant les tribunaux. En cas de non paiement des taxes scolaires, les biens meubles et immeubles des contribuables en défaut pourront être saisis et vendus pour taxes. La Loi de l'instruction publique prévoit pour ces cas une procédure sommaire qu'il n'y a pas lieu de rappeler ici. Qu'il suffise de noter que le débiteur peut s'opposer à la saisie, à la vente ou au paiement sur le produit de la vente de ses biens et, dans le cas d'immeubles, exercer le droit de retrait. Notons enfin que le ministre de l'Éducation peut autoriser ou ordonner l'imposition de cotisations spéciales pour le paiement de dettes contractées par les commissions scolaires ou établies par un jugement du tribunal. Si la corporation scolaire concernée n'a pas de fonds disponibles, elle doit procéder comme ci-dessus. Sinon, elle pourra voir ses biens meubles et immeubles saisis et vendus en justice. Dans le cas où il n'y aurait aucune propriété mobilière ou immobilière à saisir et à vendre, le tribunal pourra ordonner au shérif de percevoir la dette et les frais en imposant une cotisation répartie sur toutes les propriétés immobilières imposables de la municipalité scolaire obligée au paiement.

c) personnel enseignant

L'un des pouvoirs les plus importants des commissions scolaires est celui d'engager, pour enseigner dans les écoles sous leur contrôle, des instituteurs et des institutrices pourvus d'un brevet de capacité, et de résilier cet engagement pour les causes prévues par la loi. Le conjoint d'un membre de la commission scolaire ne peut être engagé comme instituteur ou institutrice. L'engagement est valable pour une année scolaire, sauf pour terminer une année déjà commencée, ou pour plus d'une année scolaire dans des cas spéciaux laissés à l'approbation du ministre de l'Éducation. L'acte d'engagement est écrit et fait suite à une résolution adoptée par la commission scolaire. Il est rédigé en triplicata, une copie étant

transmise au ministre de l'Éducation, les deux autres remises à l'instituteur et aux archives de la commission respectivement. La commission est représentée au contrat par son président ou, en son absence, par le secrétaire-trésorier. L'engagement d'un instituteur mineur est valable et il est considéré comme majeur pour tout ce qui concerne cet engagement. L'instituteur doit fournir chaque année les certificats médicaux exigés par la loi.

Les commissions scolaires peuvent en tout temps résilier l'engagement d'un maître pour cause d'incapacité, de négligence à remplir ses devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité. Les commissaires ou syndics doivent prendre leur décision après mûre délibération, à une session convoquée à cette fin. Au terme de l'année scolaire, les commissaires ou les syndics peuvent décider, par résolution adoptée à une session régulière, de ne pas engager un instituteur pour l'année suivante. Ils doivent alors, avant le 1er juin qui précède l'expiration de l'engagement, lui signifier par écrit leur intention sans être tenus de donner les raisons qui motivent leur décision, sauf sur sa demande écrite et personnelle dans les délais prescrits par la loi; aucun droit d'action ne découle des raisons ainsi données de bonne foi. Si l'instituteur a été à l'emploi de la commission scolaire pendant huit mois ou plus pendant chacune des trois dernières années scolaires, il peut, en respectant les délais légaux, soumettre son grief à l'arbitrage conformément à la convention collective régissant les parties ou, à défaut de telle convention ou si elle n'y pourvoit pas, suivant les articles 88 à 90 du Code du travail.

Les instituteurs qui n'ont pas reçu en temps utile un avis de congé se trouvent automatiquement engagés pour l'année scolaire suivante, à la même école et aux mêmes conditions. Ces dispositions sont suivies d'articles qui spécifient que les commissaires ou syndics ne sont pas tenus d'accepter les services d'un instituteur qui ne leur convient pas, et qu'ils peuvent, dans certains cas, durant l'année scolaire, changer un maître de classe, d'école ou de fonctions pédagogiques pourvu que son traitement ne soit pas réduit. L'instituteur qui, pour sa part, ne veut pas s'engager pour l'année suivante, doit donner avis écrit de son intention aux commissaires ou aux syndics avant le 1er juin qui précède l'expiration de son engagement. A défaut de se conformer à cette disposition et d'honorer son engagement, l'instituteur est passible d'une amende recouvrable sur poursuite sommaire suivant la première partie de la Loi des convictions sommaires de Québec.

Les commissions scolaires peuvent nommer un directeur général des écoles, un directeur des études, des adjoints à ces postes et les conseillers ou instituteurs spécialistes requis, pourvu qu'ils remplissent les conditions déterminées par les règlements. Plusieurs commissions scolaires peuvent s'entendre pour faire conjointement

de telles nominations. Elles peuvent aussi embaucher le personnel administratif nécessaire. Rappelons que les commissions scolaires ont le devoir de payer leurs instituteurs à l'expiration de chaque mois d'enseignement et que le salaire annuel minimum est fixé à $1,500.

d) cours d'études

Les commissions scolaires sont responsables des mesures à prendre pour que les cours d'études du niveau de la 1ère année à celui de la 11e année soient dispensés à tous les enfants domiciliés dans le territoire soumis à leur juridiction. Divers moyens sont mis à leur disposition pour assumer cette obligation. Elles peuvent organiser elles-mêmes ces cours, aux niveaux élémentaire et secondaire; elles doivent alors s'assurer que les cours d'études dispensés dans leurs écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements édictés ou approuvés pour les écoles publiques. Elles peuvent aussi s'unir à d'autres et constituer une commission scolaire régionale pour la construction, l'entretien et l'administration d'une ou plusieurs écoles secondaires ou "high schools". Elles sont autorisées à conclure, pour une période déterminée et avec l'autorisation du ministre de l'Éducation, une entente par laquelle les enfants soumis à leur juridiction fréquenteront les classes du cours secondaire dans une école d'une autre commission. Elles sont obligées de payer, pour chacun des enfants soumis à leur juridiction qui fréquentent le cours d'une institution d'enseignement secondaire indépendante reconnue par l'autorité compétente, les frais d'inscription et de scolarité qu'exige cette institution jusqu'à concurrence de $200 par année. Elles peuvent enfin prendre à la fois plusieurs de ces mesures. De plus, les commissions scolaires peuvent établir et maintenir dans leurs écoles des classes spéciales pour les enfants incapables, en raison de déficience physique ou psychique, de profiter de l'enseignement donné dans les classes régulières.

e) gratuité de l'enseignement et des manuels scolaires

L'enseignement est gratuit dans les écoles publiques de la province. Les commissions scolaires ne peuvent exiger de rétribution pour les enfants qui fréquentent leurs écoles, sauf pour ceux qui ne sont pas soumis à leur juridiction et lorsque aucune entente n'a été conclue à cet effet avec la commission scolaire de la municipalité où ces enfants sont domiciliés. Les commissions scolaires doivent exiger que dans les écoles sous leur contrôle, on ne se serve que de livres autorisés qui doivent être les mêmes pour toutes les écoles de la municipalité. Si elles requièrent les services d'une congrégation catholique enseignante, elles peuvent faire un contrat relativement aux livres dont on se servira dans les écoles confiées à cette congrégation, pourvu que ces livres fassent partie de la série approuvée par le ministre de l'Éducation et par le Comité

catholique du Conseil supérieur de l'éducation. Quant aux livres ayant trait à la religion et à la morale, le choix en est laissé au curé de l'Église catholique ou au Comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation, selon le cas. Les livres de classe doivent être mis gratuitement à la disposition des enfants et restent la propriété de la commission scolaire.

f) transport des enfants aux écoles

Une commission scolaire peut pourvoir au transport gratuit des enfants aux écoles sous sa juridiction ou sous celle d'une commission scolaire voisine. Elle peut aussi assurer le transport gratuit de tout élève domicilié dans son territoire et fréquentant une école maintenue par un ministère du gouvernement de la province, une école normale, un collège classique, un institut familial ou une institution d'enseignement secondaire indépendante reconnue.

g) pension des fonctionnaires de l'enseignement, caisses de retraite et assurances collectives

La Loi de l'instruction publique consacre plusieurs articles à l'établissement et à l'administration d'un plan de pension au bénéfice des fonctionnaires de l'enseignement et des veuves des fonctionnaires, ainsi qu'aux normes et aux procédures qui s'y rapportent. Les sommes consacrées à ce fonds proviennent des versements faits par les intéressés ou des retenues annuelles que doivent faire les commissions scolaires sur leurs traitements. L'administration de ce fonds est confiée à une commission composée de représentants du gouvernement et de la profession enseignante.

Les commissaires ou les syndics peuvent aussi établir une caisse de retraite contributive pour certaines classes de leurs employés réguliers qui ne sont pas admis à bénéficier du fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement; ces décisions n'entrent en vigueur qu'après approbation du ministre de l'Éducation et enregistrement par la Régie des rentes. Ils peuvent, de la même façon, souscrire au bénéfice de leurs instituteurs, officiers, employés réguliers et leurs dépendants, un contrat d'assurance collective relativement au décès, aux accidents, à l'invalidité, à la maladie et à la maternité, ainsi qu'aux frais médicaux, chirurgicaux et hospitaliers; les résolutions adoptées par la corporation déterminent les modalités de ces initiatives et doivent être approuvées par le surintendant des assurances, la Commission municipale de Québec, et le ministre de l'Éducation avant d'entrer en vigueur.

h) budgets, livres de comptes et rapports financiers

Avant le 31 mars de chaque année, toute commission scolaire doit préparer et soumettre à l'approbation du ministre de l'Éducation son budget pour la prochaine année scolaire; ce budget est sans effet tant qu'il n'a pas été ainsi approuvé. C'est sur cette base que seront calculées les subventions versées à la commission scolaire par le gouvernement provincial. De plus, les commissaires et les syndics doivent tenir des livres de comptes de la manière indi-

quée par le ministre de l'Éducation, et lui faire parvenir chaque année un rapport financier d'après les formules fournies à cet effet.

Autres devoirs et pouvoirs des commissaires et des syndics

Les commissaires et les syndics ont le devoir :

— de faire des règlements pour la régie de leurs écoles et de les communiquer par écrit aux instituteurs ;
— de fixer l'époque de l'examen public annuel et d'y assister ;
— de nommer deux ou plusieurs d'entre eux pour visiter les écoles au moins une fois tous les six mois et faire rapport ;
— de faire et de mettre à exécution des règlements concernant l'hygiène dans les écoles ;
— de suivre les instructions du ministre de l'Éducation quant aux registres tenus par leur secrétaire-trésorier, de préparer et transmettre un rapport statistique annuel, de tenir les procès-verbaux de leurs séances ;
— de régler les différends entre les parents ou les enfants et les instituteurs, et de renvoyer les élèves habituellement insubordonnés ou dont la conduite est immoraie ;
— de faire effectuer par le secrétaire-trésorier, au mois de mai de chaque année, un recensement des enfants domiciliés dans la municipalité scolaire, dont sommaire est transmis au ministre de l'Éducation.

Les commissaires et les syndics peuvent :

— pourvoir à l'inspection médicale de leurs élèves et de leur écoles ;
— assumer le coût de l'établissement, du maintien et du développement de bibliothèques scolaires ;
— payer à leurs membres, avec l'autorisation du ministre de l'Éducation et de la Commission municipale de Québec, des frais de représentation pour dépenses occasionnées par l'exercice de leurs fonctions ;
— pourvoir à l'établissement de caisses d'économie scolaire et souscrire des contributions pour fins patriotiques, nationales ou scolaires ;
— établir dans leur municipalité des écoles exclusivement fréquentées soit par des filles, soit par des garçons.

Secrétaire-trésorier et vérificateurs

Toute commission scolaire doit avoir un officier désigné sous le nom de secrétaire-trésorier qu'elle nomme et peut révoquer à volonté, et dont elle fixe le traitement par résolution. La loi lui confie de lourdes responsabilités et ses pouvoirs financiers et administratifs sont étendus. Il tient les livres et registres, assiste aux réunions de la commission scolaire, perçoit les deniers payables à la corporation et en paie les dettes. C'est lui qui est le plus fré-

quemment en contact avec les habitants de la municipalité scolaire. En assumant ses fonctions, il doit prêter serment et fournir un cautionnement à la commission scolaire.

Chaque année, les commissions scolaires doivent faire vérifier les comptes de la corporation. Les vérificateurs transmettent leur rapport à la commission scolaire et au ministre de l'Éducation; un résumé du rapport est rendu public par affichage et les contribuables peuvent s'en procurer des copies. Les comptes du secrétaire-trésorier en charge ou sorti de charge pourront être vérifiés en tout temps au gré des commissaires ou des syndics, ou sur requête des contribuables.

Commissions scolaires régionales

Depuis 1961, la Loi de l'instruction publique consacre une section aux dispositions relatives à la constitution et au fonctionnement de commissions scolaires dites régionales. À la demande des commissions scolaires locales intéressées et sur la recommandation du ministre de l'Éducation, le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer ces corporations en une régionale, sous le nom et aux conditions qu'il juge à propos, pour les fins de la construction, de l'entretien et de l'administration d'une ou de plusieurs écoles secondaires ou "high schools".(5) Avant l'adoption de ces dispositions, il était possible de former des corporations d'écoles secondaires ou de "high schools", mais ce n'est qu'avec la nouvelle loi et à la suite d'une collaboration étroite entre les administrations scolaires locales et provinciales, que s'est établi tout un réseau de commissions scolaires régionales dans la province.

Les commissions scolaires qui désirent être constituées en régionales adoptent une résolution à cet effet et en transmettent une copie certifiée au ministre de l'Éducation. Par la suite, toute commission scolaire peut devenir membre d'une commission régionale existante, par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil adopté sur la recommandation de la régionale et du ministre de l'Éducation. D'autre part, aucune commission scolaire ne peut cesser de faire partie d'une régionale sauf par décret du lieutenant-gouverneur en conseil adopté sur la recommandation du ministre de l'Éducation et de la Commission municipale de Québec. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut en outre, par décret, diviser, annexer ou fusionner des commissions scolaires régionales à la suite d'une résolution de chaque régionale concernée.

Un bureau des délégués est constitué de trois commissaires ou syndics de chacune des commissions scolaires membres de la commission régionale. Chaque délégué demeure en fonction jusqu'à la fin de son mandat de commissaire ou de syndic en cours lors de sa nomination. Si un délégué cesse d'occuper ses fonctions en cours

(5) Depuis 1965, les commissions locales peuvent déléguer à la régionale la totalité ou une partie de leurs devoirs et pouvoirs.

d'exercice, la commission scolaire qui l'avait nommé procède à son remplacement. L'administration des affaires de la commission régionale est confiée à cinq, sept ou neuf commissaires élus par le bureau des délégués et choisis parmi ceux-ci.[6] Les commissaires sont élus pour la durée du mandat de chacun à titre de délégué; ils restent cependant en fonction jusqu'à ce que leurs successeurs soient assermentés. Toute vacance est remplie par les commissaires restant en fonction.

Les commissaires doivent présenter au bureau des délégués un rapport annuel des activités de la régionale ainsi qu'un état financier préparé par le vérificateur nommé chaque année par le bureau des délégués ou, à son défaut, par les commissaires eux-mêmes. Il appartient aussi au bureau des délégués de désigner, parmi les commissaires élus, un président de la régionale, et aux commissaires de nommer un secrétaire-trésorier. Le siège social de la régionale est situé à l'endroit fixé par résolution du bureau des délégués. Les autres dispositions de la Loi de l'instruction publique quant aux pouvoirs, devoirs et obligations des corporations scolaires, des commissaires et de leurs officiers, s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la régionale, à ses commissaires et officiers.

Toute commission régionale doit, avant le 31 mai de chaque année, préparer et soumettre au ministre de l'Éducation son budget pour l'année scolaire; ce budget est sans effet tant qu'il n'a pas été approuvé par lui. Les fonds nécessaires à la régionale doivent lui être versés par les commissions scolaires qui en font partie. La commission régionale bénéficie aussi, comme les autres corporations scolaires, de subventions provinciales. Les dépenses d'immobilisation, déduction faite des subventions accordées à cette fin, sont réparties entre les commissions scolaires en proportion de la valeur totale des biens imposables par chacune. Quant aux dépenses d'administration, elles sont réparties entre les commissions scolaires en proportion du nombre d'élèves fréquentant les écoles de la régionale ou autrement à sa charge; ici encore, les subventions accordées à la régionale relativement aux élèves de chaque commission scolaire, sont déduites de leur part de dépenses. Chaque commission scolaire qui fait partie d'une régionale doit imposer une cotisation ou taxe spéciale suffisante pour acquitter sa part de toute répartition des dépenses de la commission régionale; cette part est payable en dix versements mensuels égaux, le premier jour juridique des mois de septembre à juin de chaque année.

Comme toute autre commission scolaire, une régionale peut conclure une entente pour l'instruction, au cours secondaire d'une autre commission, d'enfants soumis à sa juridiction, et être appelée à verser les sommes prescrites par la loi au bénéfice d'enfants qui

(6) Depuis le Bill 60, il est possible de déterminer le nombre de commissaires qui devront être choisis parmi les délégués d'une ou plusieurs commissions scolaires.

fréquentent le cours secondaire d'une institution indépendante reconnue. Elle peut aussi établir, même au degré élémentaire, des classes spéciales pour les enfants incapables de suivre les cours réguliers à cause de déficience physique ou mentale.

Commissions scolaires centrales protestantes

Le ministre de l'Éducation peut formuler des dispositions en vue de la constitution de commissions scolaires centrales protestantes.(7) Elles ne peuvent cependant être érigées que lorsque la majorité des commissions locales concernées ont présenté au ministre de l'Éducation une requête en faveur de cette érection. Toute commission locale peut aussi, par requête au ministre de l'Éducation, demander que son territoire en soit exclu. Par ailleurs, quelles que soient les mesures prises par la commission locale, toute municipalité scolaire locale sera comprise dans la commission centrale ou en sera exclue si la majorité des électeurs en font la requête au ministre de l'Éducation. La constitution d'une commission centrale peut en tout temps être modifiée sur proposition du ministre de l'Éducation, après consultation des commissions scolaires locales concernées, approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil et publication dans la Gazette Officielle. D'autre part, le lieutenant-gouverneur en conseil peut décréter la dissolution d'une commission centrale, si la majorité des commissions scolaires locales comprises dans son territoire ont demandé cette dissolution par résolution.

La commission centrale est formée de cinq contribuables protestants, éligibles comme commissaires ou syndics en vertu de la Loi de l'instruction publique, résidant dans le territoire soumis à la commission centrale et choisis par des délégués. Les membres de la commission centrale ne doivent pas nécessairement être membres d'une commission locale. La durée du mandat est de quatre ans et le lieutenant-gouverneur en conseil fera les nominations qui n'auront pas été faites dans les délais prescrits. La commission centrale élit un président parmi ses membres et nomme un secrétaire-trésorier de religion protestante.

La commission centrale doit d'abord établir l'actif et le passif réels de toutes les commissions locales sous sa juridiction et dresser un état des sommes requises pour payer l'intérêt et l'amortissement des emprunts. Les commissions locales doivent fournir tous les renseignements requis à cet effet. La commission centrale est soumise aux obligations générales quant aux rapports annuels, registres, livres de comptes, paiement des dettes, emploi des biens. Elle exerce les pouvoirs attribués aux commissaires par la Loi de l'instruction publique quant à l'engagement, le paiement et le renvoi des maîtres; elle ouvre des écoles sur son territoire, surveille toutes

(7) 8 Geo. VI, ch. 15, devenue ch. 236, S.R.Q. (1964), et modifiée par 13-14 Eliz. II, ch. 69 (1965).

les phases de l'enseignement dans les écoles sous sa juridiction, et adopte les règlements utiles à l'exercice de ses pouvoirs.

Chaque commission centrale prépare un état financier général prévoyant ses propres dépenses aussi bien que celles qu'elle approuve pour les commissions locales sous sa juridiction. Si une commission locale ne soumet pas son rapport et son budget à la date fixée par la commission centrale, celle-ci doit préparer sans délai un budget pour cette commission. Il revient à la commission centrale de faire imposer par les commissions locales des taxes suffisantes pour faire face aux dépenses prévues dans le budget consolidé. Les sommes ainsi imposées et perçues lui sont versées.

A même ces argents, elle paie les instituteurs et autres employés, et assume toutes les dépenses approuvées dans le budget consolidé. En plus des pouvoirs accordés aux autres corporations scolaires par la Loi de l'instruction publique, la commission centrale peut emprunter ou garantir les emprunts, dettes et obligations des commissions locales, pourvu que l'emprunt ou la garantie soit autorisée par le ministre de l'Éducation et celui des Affaires municipales.

Les commissions locales doivent suivre les instructions de la commission centrale et exercent tous les pouvoirs qui n'ont pas été dévolus à la commission centrale. Les différends entre une commission locale et la commission centrale sont soumis au ministre de l'Éducation, avec appel possible au lieutenant-gouverneur en conseil. Les différends entre commissions locales sont décidés par la commission centrale, avec appel possible au ministre de l'Éducation dont la décision peut à son tour être portée devant le lieutenant-gouverneur en conseil. Toute commission locale récalcitrante est susceptible de se voir déposséder de ses pouvoirs et fonctions qui peuvent alors être transférés à la commission centrale durant bon plaisir.

La C.E.C.M.

Depuis 1947, La Commission des écoles catholiques de Montréal (C.E.C.M.) est formée de sept membres nommés comme suit: quatre, dont un de langue anglaise, par le lieutenant-gouverneur en conseil et trois par l'archevêque de Montréal. On requiert des membres de la Commission les qualifications suivantes :

— être catholique romain,
— être citoyen canadien,
— quant aux membres laïques :
  - être pères de famille,
  - être domiciliés dans la ville de Montréal et en être contribuables.

Ne peuvent être nommés membres de la Commission : le maire, les membres du Comité exécutif et les conseillers municipaux de

la ville de Montréal. On remarque que ces exigences excluent les femmes du poste de commissaire. De même, les contribuables domiciliés dans le territoire de la C.E.C.M., mais hors de la ville de Montréal (St-Michel, par exemple), ne sont pas qualifiés. Quant au terme « contribuable », il est entendu dans le sens que lui donne la charte de la ville de Montréal et comprend tous ceux qui, d'une façon quelconque, doivent verser une contribution à la ville: taxe d'eau, taxe d'affaires et évidemment taxe foncière.[8] Le quorum de la Commission est de quatre membres. En cas de vacance par décès, démission, absence de la province ou incapacité d'agir durant six mois, un nouveau titulaire est nommé pour terminer le mandat, par l'autorité qui avait nommé le membre qu'il s'agit de remplacer. Toute nomination comme membre de la Commission doit être faite dans les quinze jours de la vacance. Le traitement des membres de la Commission est fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Depuis juillet 1953, les membres de la C.E.C.M. sont nommés pour quatre ans.

Un Conseil pédagogique formé de neuf membres catholiques romains, dont deux de langue anglaise, nommés pour deux ans par la Commission sur la recommandation de l'archevêque de Montréal, est prévu par la loi pour exercer les pouvoirs que lui confère la Commission, sous la surveillance conjointe de celle-ci et de l'archevêque. Le président-général en fait partie d'office, mais nul employé de la Commission ne peut y être nommé. Cet organisme n'existe que dans les statuts puisqu'il n'est pas constitué. Un comité spécial était aussi institué par la loi auquel la Commission pouvait référer, pour étude et rapport, toute question se rapportant aux écoles où l'enseignement se donne en langue anglaise. Ce comité devait se composer de quatre personnes, dont le président-général et trois membres de langue anglaise nommés par la Commission, le quorum étant de trois membres. Ce comité spécial n'est pas constitué. Par ailleurs, les règlements de la C.E.C.M. prévoient la constitution d'un conseil pédagogique qui comprend les chefs des services pédagogiques et d'un comité pédagogique composé de représentants des parents et des instituteurs ainsi que des chefs des services pédagogiques.

La Commission choisit un de ses membres pour agir comme président-général. Il préside les réunions de la corporation; en cas d'égalité des voix, il exerce un vote prépondérant. En vertu

(8) C'est à partir de (1937) 1 Geo. VI, ch. 65 qu'apparaissent dans la loi les mots « être domicilié dans la cité de Montréal et contribuable de cette cité ». La définition que donne la charte de Montréal au mot « contribuable » est la suivante : « Toute personne tenue de payer à la cité quelques taxes ou contributions, y compris la taxe de l'eau ». Le mot « taxe » est défini comme désignant l'impôt personnel, le coût d'un permis ou d'une licence perçu sur le commerce, l'industrie, les affaires, professions, arts, métiers, occupations et moyens de profit d'existence de toutes sortes, toutes taxes personnelles ou foncières quelconques, y compris la taxe de l'eau. (Refonte de 1960). Les refontes de 1924 à 1942 contenaient des définitions analogues.

d'une décision des commissaires, le président est aussi présentement directeur des services. On choisit de la même façon un vice-président pour le seconder ou le remplacer en cas d'absence ou d'incapacité. Le cas échéant, les commissaires pourront désigner un président temporaire. Par dérogation à la Loi de l'instruction publique, la Commission nomme un secrétaire et un trésorier, détermine par règlement si les devoirs et attributions conférés par les lois scolaires au secrétaire-trésorier incomberont à l'un ou l'autre de ces officiers, et peut leur adjoindre une ou plusieurs personnes.

Les règlements de la Commission, les achats, ventes, échanges, contrats[9] sont assujettis à la seule approbation du ministre de l'Éducation. La Commission peut notamment, avec l'autorisation du ministre, vendre de gré à gré, hypothéquer, échanger ou autrement aliéner ses propriétés immobilières. Elle échappe donc à certaines exigences des lois générales à l'endroit des corporations scolaires. Les dispositions de la Loi de l'instruction publique relatives à la préparation et l'affichage des avis publics, à la signification des avis spéciaux, ne s'appliquent pas à la Commission. Pour elle, l'avis spécial est valable s'il est mis à la poste sous pli recommandé à l'adresse du destinataire. Contrairement à la Loi de l'instruction publique qui exige un contrat formel en triplicata pour l'engagement des instituteurs, la Commission procède par résolution communiquée à l'intéressé. Si celui-ci signifie son acceptation, la résolution tient lieu de contrat. La Commission peut exproprier une propriété bâtie ou un terrain vague — établir un fonds de pension pour son personnel administratif, les employés manuels et les concierges — payer une somme d'argent ou des annuités aux instituteurs qui se retirent avant la limite d'âge pour raison de santé — souscrire en faveur du personnel enseignant laïque et des employés permanents une assurance-vie collective et autres assurances contre la maladie et les accidents — établir un fonds de dotation pour le personnel enseignant laïque — établir des écoles pour enfants infirmes — fonder des colonies de vacances pour ses élèves — établir des écoles maternelles.

En vertu de la Loi de l'instruction publique, le budget des corporations scolaires pour la prochaine année scolaire est sans effet tant qu'il n'a pas été approuvé par le ministre de l'Éducation; Montréal doit s'y soumettre et, aux termes de la Loi pour assurer le progrès de l'éducation[10], doit aussi faire approuver ses budgets par la Commission municipale de Québec. La C.E.C.M., comme les autres corporations scolaires, peut faire des emprunts temporaires en anticipation du produit des taxes scolaires ou d'une émission d'obligations; des dispositions spéciales permettent cependant à la C.E.C.M. d'emprunter des sommes plus importantes et pour de

(9) Pour la C.E.C.M., seuls les contrats d'entreprise et de construction requièrent approbation.
(10) 10 Geo. VI, ch. 21.

plus longues périodes. D'ailleurs, les exceptions faites en sa faveur ont souvent pour objet de faciliter le fonctionnement de la plus grande commission scolaire de la province.

Le territoire sur lequel s'étend la juridiction de la C.E.C.M. pour fins scolaires catholiques comprend tout le territoire des villes de Montréal, St-Michel, Montréal-Nord et Montréal-Ouest, et partie de la cité de St-Laurent. En 1846 et en 1867, son territoire représentait une bien petite partie de ce qu'il est devenu par la suite. Depuis, plusieurs municipalités scolaires de l'île de Montréal s'y sont ajoutées, soit pour fins scolaires seulement, mais surtout à la faveur de l'annexion des municipalités civiles qu'elles couvraient. La loi prévoit que si une municipalité civile est annexée à la ville de Montréal, le territoire de cette municipalité, pour les fins scolaires catholiques, tombe *ipso facto* sous la juridiction de la C.E.C.M. L'actif et le passif des commissions scolaires de cette municipalité sont consolidés avec ceux de la C.E.C.M. Ce fut le cas de Rivière-des-Prairies, en 1963.

Le B.M.E.P.M.

Le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la ville de Montréal[11] a connu un développement parallèle à celui de la corporation catholique jusqu'à la création, en 1925, du Bureau Métropolitain des écoles protestantes de Montréal.[12] Depuis 1965, la Commission scolaire protestante de Montréal est formée de dix membres dont cinq sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et les cinq autres par le conseil de la ville de Montréal; ils doivent être de religion protestante et posséder les qualités requises par la Loi de l'instruction publique pour être commissaires, mais ils n'ont besoin d'être inscrits sur aucune liste électorale.

En 1925, le Bureau central devait être un coordinateur financier. Depuis 1945, ses pouvoirs ont été considérablement accrus. Aujourd'hui, la législation concernant le B.M.E.P.M. permet aux protestants de mettre en commun leurs ressources financières et de centraliser la quasi-totalité des pouvoirs qui appartenaient aux corporations scolaires qui tombent sous sa juridiction. Son territoire couvre presque toute l'île de Montréal; seules les corporations scolaires à direction protestante de West-Island, Baie d'Urfé-Senneville et Ste-Anne de Bellevue demeurent exclues.

Relèvent du B.M.E.P.M. les corporations scolaires suivantes:

— Le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la ville de Montréal

(11) "The Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal"; nous utiliserons aussi, pour désigner cet organisme, les expressions « commission scolaire protestante de Montréal », « corporation scolaire protestante de Montréal »

(12) Auparavant "The Montreal Protestant Central School Board", maintenant "The Protestant School Board of Greater Montreal"; nous le désignerons aussi par l'abréviation B.M.E.P.M.

— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire de la cité de Westmount
— Le Bureau des syndics d'écoles protestants de la cité de Verdun
— Le Bureau des Syndics d'écoles protestants de la cité d'Outremont
— Les commissaires d'écoles protestants de Lachine
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire de Coteau-Saint-Pierre
— Les commissaires d'écoles protestants pour la ville Mont-Royal
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire protestante de Saint-Laurent, dans le comté de Jacques-Cartier
— Les commissaires d'écoles protestants pour la ville de Hampstead
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire protestante de Sault-au-Récollet
— Les commissaires d'écoles pour la municipalité scolaire protestante de Pointe-aux-Trembles, dans le comté de Bourget.

D'autres corporations scolaires peuvent être acceptées par le Bureau si elles adoptent une résolution spéciale pour demander de lui être assujetties. Toute municipalité scolaire annexée à l'avenir à l'une ou l'autre des municipalités décrites ci-haut, tomberait *ipso facto*, pour fins scolaires protestantes, sous la juridiction du Bureau.

Depuis 1965, le Bureau se compose de vingt-cinq membres choisis pour un mandat de cinq ans de la manière suivante:
— les dix membres du Bureau des commissaires d'écoles de la ville de Montréal;
— un membre nommé par chacune des dix autres commissions scolaires mentionnées plus haut parmi leurs propres membres;
— cinq membres de foi judaïque ou protestante, nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, de sorte que le Bureau métropolitain soit formé en tout temps de cinq membres juifs et de vingt membres protestants. Les membres juifs sont nommés sur l'avis du ministre de l'Éducation qui consulte au préalable une institution hautement représentative de la communauté juive de Montréal; ils doivent en outre posséder les qualités requises par la Loi de l'instruction publique pour être commissaires mais ils n'ont besoin d'être inscrits sur aucune liste électorale. Ils doivent cependant être domiciliés dans le territoire soumis à la juridiction du Bureau métropolitain.

Le Bureau choisirait un de ses membres pour représenter chaque nouvelle corporation locale qui se joindrait à lui à l'avenir.

Le Bureau élit parmi ses membres, au vote majoritaire, un président et un vice-président pour un mandat de cinq ans. Le

président, ou en son absence le vice-président, a un vote prépondérant. Le président est le directeur administratif du Bureau et en préside les assemblées. Le Bureau nomme un secrétaire-trésorier dont il définit les attributions. En pratique, depuis 1945, le secrétaire-trésorier agit aussi comme directeur de l'enseignement et est le fonctionnaire le plus important. La loi pourvoit au remplacement des membres pendant la durée de leur mandat et prévoit l'intervention du lieutenant-gouverneur en conseil en cas d'inobservance de la procédure prescrite. Le Bureau peut élire parmi ses membres un comité exécutif composé d'au moins cinq personnes.

En plus des pouvoirs et devoirs généraux de toute corporation scolaire quant à la tenue des livres, aux rapports à transmettre à l'autorité provinciale, à la possession de meubles et d'immeubles, il appartient au Bureau, nonobstant l'existence des corporations locales :

— de recevoir tous les argents aux titres de taxes ou de subventions, applicables à son territoire;
— d'engager, de destituer et de payer tous les maîtres et autres employés;
— de faire appliquer le programme autorisé dans toutes les écoles de son territoire;
— d'établir un budget et de prévoir la politique financière d'ensemble, à partir des budgets des corporations locales qu'il étudie, approuve et contrôle;
— d'accepter la délégation consentie par une corporation locale d'une partie ou de la totalité de ses pouvoirs, avec possibilité de retrait ou de modification d'une telle délégation sur avis de dix-huit mois.

Quant aux emprunts temporaires, plans de pension, assurance-vie et maladie, les pouvoirs du Bureau sont essentiellement les mêmes que ceux de la C.E.C.M.

Les pouvoirs et devoirs des corporations locales sont les suivants :

— distribuer les manuels scolaires;
— tenir un registre des procès-verbaux de leurs assemblées;
— régler les conflits entre les parents ou les enfants et les instituteurs;
— expulser les élèves pour insubordination ou mauvaise conduite;
— choisir, avec l'approbation du Bureau, l'emplacement des écoles et, sous le contrôle du Bureau, construire les édifices scolaires;
— réparer et entretenir l'équipement scolaire;

— administrer, selon les normes établies par le Bureau, leurs propriétés mobilières et immobilières;
— engager les employés nécessaires, conformément aux règlements du Bureau;
— exproprier pour fins scolaires;
— généralement exercer les pouvoirs confiés par les lois scolaires aux commissaires ou syndics d'écoles, et accomplir les devoirs non explicitement confiés au Bureau.

Cette énumération a peu de signification étant donné les nombreuses restrictions et le contrôle très serré qu'exerce le Bureau. La loi ajoute que les corporations locales devront suivre les instructions générales ou spéciales du Bureau, notamment pour la tenue des livres, lui soumettre leurs budgets et un rapport annuel de leurs activités. Les dispositions générales couvrant tous les cas oubliés, ou ambiguës comme pour l'embauchage des employés, permettent au Bureau de régler la quasi totalité des affaires des corporations locales. Il semble d'ailleurs que la majorité des corporations locales se soient prévalues de la possibilité de déléguer la plupart de leurs pouvoirs au Bureau. Il ne leur reste en pratique aucune autonomie et leur unique avantage, sauf pour celle de Montréal, consiste en ce qu'elles sont composées de personnes élues par les contribuables et les parents qui peuvent ainsi garder contact avec leurs commissaires ou syndics. Les corporations locales délèguent des membres au Bureau et agissent auprès de lui comme intermédiaires des électeurs.

Tout conflit entre le Bureau et l'une des corporations sous sa juridiction est soumis à la décision du lieutenant-gouverneur en conseil. De plus, le refus par une corporation de se conformer aux instructions du Bureau ou toute contravention aux dispositions auxquelles elle est soumise peut entraîner le retrait de ses pouvoirs au profit du Bureau, par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur demande du Bureau et recommandation du directeur de l'enseignement protestant, et ce durant bon plaisir. La loi permet cependant à la corporation en défaut de se faire entendre. Les conflits entre corporations locales sont réglés par le Bureau avec possibilité d'appel au lieutenant-gouverneur en conseil dans les trente jours de la signification de la décision du Bureau aux corporations intéressées. La décision du lieutenant-gouverneur en conseil est finale et il peut seul la modifier.

Taxes scolaires à Montréal

Depuis 1869, la ville de Montréal doit imposer une « taxe des écoles de la cité » pour l'entretien des écoles catholiques et protestantes sur son territoire.[13] Ces argents doivent être payés d'une

(13) Plusieurs modifications adoptées depuis 1963 sont venues changer sensiblement le régime de taxation à Montréal. Nous tentons d'en tenir compte ici.

part à la C.E.C.M. et d'autre part au Bureau central, indépendamment du prélèvement de la taxe. Les argents ainsi perçus remplacent les sommes forfaitaires que la ville devait verser aux corporations scolaires de Montréal avant l'adoption de telles dispositions. Cette cotisation est imposée, prélevée et recouvrée en même temps et de la même manière que les autres taxes sur la propriété foncière, et est payable par les propriétaires exclusivement. L'article 27 de 32 Vict., ch. 16 prévoyait que les cotiseurs de la ville, catholiques et protestants en égal nombre, un catholique et un protestant pour chaque quartier, devaient préparer annuellement un état de la propriété foncière; mais on ne retrouve plus cette division confessionnelle chez les cotiseurs. D'aucuns prétendent que l'article 27 mentionné plus haut a été abrogé implicitement par les modifications apportées à la charte de la ville de Montréal. Quoi qu'il en soit, l'état porte contre chaque lot ou propriété :

— le montant de son évaluation

— le nom du propriétaire

— le montant de la taxe.

L'état est divisé en quatre listes distinctes :

— La liste no 1 comprend la propriété foncière appartenant à des propriétaires catholiques romains. Le taux de cette taxe a varié au cours des années, mais depuis 1963, le montant que la ville de Montréal doit payer à la C.E.C.M., quant à la liste no 1, est le résultat d'un pourcentage déterminé par une résolution de la Commission et appliqué à la valeur totale des propriétés immobilières imposables dans la ville et inscrites sur la liste no 1. Cette disposition s'applique aussi à toute municipalité dont le territoire, en totalité ou en partie, relève de l'autorité de la C.E.C.M. pour fins scolaires et à toute municipalité dont le territoire pourra, pour fins scolaires, faire partie à l'avenir du territoire de la Commission. Le taux ci-haut mentionné ne doit pas excéder 2%; il atteint présentement 1.25%.

— La liste no 2 comprend la propriété foncière appartenant à des protestants. Le taux de cette taxe est fixé par le B.M.E.P.M. et ne doit pas excéder 2%; il est actuellement de 1.25%. Les personnes professant la foi judaïque et possédant des immeubles dans la ville de Montréal sont imposées à un taux analogue à celui réclamé des protestants et leurs taxes sont payées à la liste protestante. Les estimateurs de la ville de Montréal doivent désigner ces propriétaires en apposant la lettre (J) en regard de leur nom.

— La liste no 3, dite liste neutre, comprend la propriété foncière appartenant :

- à des corporations ou à des compagnies constituées en corporations et assujetties à la taxe en vertu de la présente loi, « ou détenue pour leur compte par des individus »[14];
- à des non catholiques — non protestants — non juifs, ou à des personnes dont la religion n'a pu être connue;
- à des maisons de commerce ou sociétés commerciales qui n'auront pas déclaré par leur agent ou un de leurs membres leur désir d'être inscrites sur la liste no 1 ou sur la liste no 2;
- en partie ou conjointement à des personnes qui sont, les unes de religion catholique et les autres de religion protestante ou de religion juive.

Le bureau des estimateurs fait précéder de la lettre « N » les noms des non catholiques — non protestants — non juifs. Le taux de la taxe scolaire pour les propriétés inscrites sur la liste no 3 est fixé conjointement par le B.M.E.P.M. et la C.E.C.M.; il s'élève présentement à 2.20%. Ce taux s'applique aux diverses cités, villes ou municipalités dont le territoire est soumis à la juridiction du B.M.E.P.M. ou de la C.E.C.M. À défaut d'entente entre les deux autorités le ou avant le 15 mars de chaque année, le taux est fixé par le ministre de l'Éducation. Cependant, les propriétés appartenant en partie ou conjointement à des catholiques et des protestants ou des juifs sont taxées au taux établi pour la liste no 2.

— La liste no 4 comprend les propriétés foncières exemptées de toute taxe. Celles appartenant à des institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation, et occupées par elles pour les fins pour lesquelles elles ont été établies et non uniquement pour en retirer un revenu, sont exemptes de la taxe scolaire. Si ces propriétés sont possédées pour en retirer un revenu, elles sont inscrites sur la liste no 1 ou no 2 selon la dénomination religieuse à laquelle appartiennent ces institutions ou corporations, ou suivant les déclarations faites à cet effet; elles seront inscrites sur la liste no 3 si la dénomination religieuse n'est pas apparente ou s'il n'est fait aucune déclaration.

Toute augmentation du taux des taxes scolaires à Montréal est assujettie à l'approbation de la Commission municipale de Québec. La loi prévoit le dépôt de l'état de la propriété foncière au bureau du trésorier de la ville, les avis à être donnés dans les journaux français et anglais qui y sont publiés, le délai d'examen de ces listes, la signification des plaintes au trésorier, l'appel au juge municipal.

Avant les récentes législations sur le partage de la taxe des neutres, le coût annuel de l'éducation des enfants non catholiques

(14) Le membre de phrase entre guillemets a été ajouté en 1963 pour éviter que des corporations enregistrent leurs propriétés sous le nom d'un individu afin de se soustraire à l'impôt plus élevé de la liste neutre.

— non protestants — non juifs domiciliés à Montréal et fréquentant les écoles de l'un ou l'autre système, était fixé à $125 par tête. Le coût total de l'éducation de ces enfants constituait une première charge sur le compte des fonds de la liste neutre et était payé aux deux commissions scolaires de la ville de Montréal. Jusqu'en 1963-64, le résidu de la taxe neutre était réparti entre ces deux commissions dans la proportion relative à la population catholique romaine et protestante de la ville d'après le dernier recensement décennal. Les personnes de foi judaïque étaient considérées comme protestantes dans le calcul de ce partage. A compter de l'année 1964-65, le résidu de la taxe des neutres devait être partagé entre les deux commissions scolaires de Montréal proportionnellement au nombre d'enfants de chaque croyance religieuse respectivement, qui étaient domiciliés dans la ville et fréquentaient, le 30 avril de l'année scolaire précédente, les écoles des dites commissions, ou dont les frais d'inscription et de scolarité dans une institution d'enseignement secondaire indépendante avaient été payés par les dites commissions durant l'année scolaire précédente. Pour cette répartition, les enfants de religion judaïque étaient considérés comme protestants. Chacune des commissions scolaires de Montréal devait envoyer au trésorier de la ville, et l'une à l'autre, au plus tard le 15 septembre de chaque année, une liste des élèves ni catholiques, ni protestants, ni juifs au 30 avril précédent, inscrits dans ses écoles et résidant sur le territoire de la C.E.C.M.

Dans les autres territoires soumis à la juridiction du B.M.E.P.M. d'une part, et de la C.E.C.M. ou d'une autre corporation catholique d'autre part, la taxe des neutres était partagée suivant diverses modalités fondées sur des critères semblables à ceux utilisés à Montréal. On considérait le coût de l'éducation des enfants non catholiques, non protestants et non juifs comme une première charge prise sur la taxe des neutres et répartie entre les commissions scolaires qui leur offraient l'instruction; le résidu se partageait en proportion du nombre d'enfants de 5 à 17 ans de chaque dénomination religieuse (catholique et protestante) domiciliés dans la municipalité, d'après le recensement scolaire de l'année précédente.(13) Dans certains cas d'exception, on tenait aussi compte des effectifs scolaires (ex. St-Michel).

Une loi sanctionnée le 31 juillet 1964 prévoyait un nouveau mode de répartition du produit de la taxe des neutres, en tenant compte du nombre d'enfants et de la valeur immobilière relative dans le territoire affecté, soit celui couvert par le B.M.E.P.M. Elle tentait d'apporter un remède aux problèmes épineux qui se posent actuellement sur l'île de Montréal, en attendant les recommandations des diverses commissions d'enquête chargées d'étudier le problème

(13) La description des modalités du partage de la taxe neutre dans ces territoires est simplifiée. Le problème était beaucoup plus complexe et ne peut faire ici l'objet d'une étude exhaustive.

de la fiscalité. À toutes fins pratiques, elle permit à la C.E.C.M. de récupérer des sommes considérables qu'elle se croyait justifiée de recevoir et que le jeu de la législation antérieure destinait aux protestants.

Pour les fins de la répartition seulement, une taxe uniforme est décrétée pour les listes catholique et protestante. Le produit de cette taxe s'ajoute au produit de la liste des neutres et la somme est divisée par le nombre d'élèves pondérés dans tout le territoire. Le revenu moyen par élève est alors multiplié par le nombre d'élèves pondérés relevant du secteur protestant d'une part et du secteur catholique d'autre part. Du revenu total de chaque secteur, on soustrait celui de la taxe imputée à sa liste au taux uniformisé pour obtenir la part de l'impôt neutre qui revient à chacun de ces secteurs, le secteur protestant étant toutefois assuré jusqu'à présent d'un pourcentage minimum du produit de la taxe des neutres. Les sommes ainsi obtenues sont versées au B.M.E.P.M. et à la C.E.C.M. respectivement. Du côté catholique, une deuxième opération intervient, sur la même base de péréquation, afin de distribuer entre les commissions scolaires du secteur catholique sur le territoire, la part qui revient à chacune.

La C.E.C.M. a aussi le pouvoir d'uniformiser les rôles d'évaluation des municipalités autres que la ville de Montréal qui font partie de son territoire; pour la liste catholique, elle l'exerce seule. Pour la liste protestante, le B.M.E.P.M. exerce un pouvoir analogue sur son territoire. Dans les territoires relevant de la C.E.C.M. et du B.M.E.P.M., ce pouvoir d'uniformisation est exercé conjointement par les deux organismes quant à la liste neutre.

Depuis l'abolition de la « taxe d'éducation » sur la vente, les commissions scolaires bénéficient de subventions statutaires visant à remplacer les sommes ainsi perdues.[16] Des dispositions spéciales s'appliquent à la C.E.C.M. et au B.M.E.P.M. (de même qu'à la C.E.C.Q. et au B.E.P.Q.M.) qui reçoivent à ces fins et au lieu et place de subventions pour la construction d'écoles, une subvention globale de $50.00 par enfant d'une classe maternelle, de $100.00 par élève du cours élémentaire et de $175.00 par élève du cours secondaire. Le nombre d'élèves est établi d'après l'inscription au journal officiel de chaque école, le 30 septembre de l'année scolaire en cours. Ces subventions sont payées en quatre versements au cours des mois d'octobre, janvier, avril et juin.

La C.E.C.Q.

Régie elle aussi par la Loi de l'instruction publique et par de nombreuses lois générales et spéciales, La Commission des écoles catholiques de Québec (C.E.C.Q.) a vu sa charte refondue dans une loi de 1963.[17] Cette corporation scolaire est formée de sept

(16) 9-10 Eliz. II, ch. 32, devenu S.R.Q. (1964), ch. 237.
(17) 11-1. Eliz. II, ch. 68.

commissaires nommés pour trois ans comme suit: quatre, dont un de langue anglaise, par le lieutenant-gouverneur en conseil, et trois par l'archevêque de Québec. Chaque commissaire doit professer la religion catholique romaine et être domicilié dans la ville de Québec. Les commissaires élisent parmi eux, un président et un vice-président; le président exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi de l'instruction publique et par résolution de la Commission. Le territoire de la C.E.C.Q. couvre celui de la ville de Québec et tout ce qui pourra à l'avenir en faire partie. Comme pour la C.E.C.M., plusieurs dispositions particulières de sa charte accordent à la C.E.C.Q., par dérogation de la Loi de l'instruction publique, des pouvoirs spéciaux en matière administrative et financière: procédures à suivre pour les emprunts et émissions d'obligations, imposition et perception de la taxe foncière, expropriation, avis public, etc.

A Québec, comme à Montréal, les taxes scolaires doivent être perçues et recouvrées par l'autorité municipale en même temps et de la même manière que les taxes foncières pour fins municipales; le produit des taxes scolaires doit être versé, chacune pour sa part, à la C.E.C.Q. et au Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain aux dates fixées par la loi et indépendamment du prélèvement de la taxe. L'état de la propriété foncière se divise aussi en quatre listes :

— La liste no 1 comprend la propriété foncière imposable appartenant exclusivement à des catholiques romains. Le taux de la taxe sur ces propriétés est fixé par la C.E.C.Q.

— La liste no 2 comprend la propriété appartenant exclusivement à des protestants et celle appartenant à des personnes qui ne sont ni catholiques ni protestantes si elles n'ont pas demandé par écrit d'inscrire leur propriété sur la liste no 1. Le taux de la taxe sur ces propriétés est fixé par le Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain.

— La liste no 3 comprend la propriété foncière imposable appartenant à des corporations ou à des compagnies légalement constituées ou détenues pour leur compte par un ou des individus; elle comprend aussi la propriété appartenant par indivis à des personnes dont l'une ou plusieurs sont catholiques et dont l'autre ou les autres ne le sont pas.[18] Le taux de la taxe sur ces propriétés, qui peut être différent de ceux adoptés pour les propriétés inscrites sur les deux listes précédentes, est fixé d'un commun accord entre les commissions catholique et protestante de Québec, ou à défaut d'entente, par le ministre de l'Éducation.

(18) Comparer la définition des listes nos 2 et 3 à celle des listes correspondantes à Montréal aux pages 76, 77.

— La liste no 4 comprend la propriété foncière exemptée de taxes suivant la Loi de l'instruction publique. Quant aux propriétés possédées par les institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation pour en retirer un revenu, on suit la même règle qu'à Montréal.

Remarquons en dernier lieu que dans le cas de la ville de Québec, la loi ne fixe pas le taux maximum de la taxe scolaire, que le produit de la liste neutre est partagé entre les deux commissions suivant l'article 423 de la Loi de l'instruction publique et que, comme nous l'avons déjà fait remarquer, elles reçoivent des subventions spécifiques au lieu et place des subventions statutaires et pour fins de construction que reçoivent les autres commissions scolaires de la province. Dans les deux premiers cas, la situation est différente de celle qui prévalait à Montréal.

Le B.E.P.Q.M.

C'est par le chapitre 69 de 11-12 Eliz. II (1963) que fut constitué le Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain pour remplacer Le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la cité de Québec, Les syndics d'écoles pour la municipalité de la cité de Sillery et Les syndics d'écoles pour la municipalité de Sainte-Foy. Ces trois corporations scolaires ont cessé d'exister avec la nouvelle loi et leur territoire respectif a été érigé en une nouvelle municipalité scolaire.

La loi prévoit que le Bureau se composera de neuf commissaires élus conformément à la Loi de l'instruction publique, dont trois seront domiciliés à Québec, trois à Sillery et trois à Sainte-Foy. Le Bureau est soumis aux autres dispositions de la Loi de l'instruction publique, lorsqu'elles ne sont pas modifiées par sa charte.

Le Bureau impose une taxe scolaire protestante pour le maintien des écoles et des services d'enseignement sous son contrôle. À Sillery et à Sainte-Foy, l'article 423 de la Loi de l'instruction publique s'applique aux immeubles appartenant à des corporations. L'imposition et la perception des taxes sur les immeubles situés à Québec sont régies par les dispositions de la charte de la Commission des écoles catholiques de Québec à ce sujet.

Conclusion

Les structures que nous venons de décrire ont fait l'objet de travaux et de recommandations par la Commission royale d'enquête sur l'enseignement. Déjà au cours de son mandat, comme nous l'avons fait remarquer au début de ce chapitre, d'importantes réformes ont été fondées sur ses recommandations. Au terme de ce mandat, d'autres réformes s'imposeront sans doute qui toucheront directement le sujet de notre étude.

DEUXIÈME PARTIE

LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA CONFESSIONNALITÉ

CHAPITRE V

LA CONSTITUTION ET L'ÉDUCATION

I — Genèse de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)

Projet d'union

L'Acte d'Union[1] s'avéra inefficace; aux problèmes posés par la représentation des deux sections au Parlement s'ajoutèrent l'instabilité des gouvernements successifs et les crises politiques qu'elle apporte. On atteignit un paroxysme vers 1863. Les relations entre les habitants du Canada s'envenimaient davantage par le jeu des passions raciales et religieuses. Par ailleurs, de nouveaux espoirs naissaient : sécurité, liberté, prospérité. Les provinces voyaient leurs frontières menacées par leurs voisins du sud qui se battaient entre eux. Une union plus vaste pouvait renforcer ce bloc géographique aussi étendu que les États-Unis et dont les parties jouissaient des mêmes institutions politiques, et, sauf Québec, avaient la même origine, la même langue et la même religion. L'Angleterre de son côté, ne pouvait suffire à défendre tous ses territoires. L'expérience des États-Unis influença aussi les colonies britanniques en leur donnant l'envie d'une plus grande puissance et un désir d'indépendance. Enfin, le Canada et les Maritimes connaissaient de graves difficultés économiques et financières et songeaient à la prospérité qui pourrait résulter de leur étroite collaboration.

Il convient de noter qu'un premier projet de confédération canadienne avait été élaboré dès 1790. Au cours des pourparlers entre la Métropole et la colonie pour doter cette dernière d'une constitution, Lord Dorchester avait soumis à Lord Grenville, secrétaire des colonies, un plan fédératif conçu par le Juge en chef

(1) 3-4 Vict., ch. 35, (1840).

William Smith. Dans une lettre du 8 février 1890, Lord Dorchester suggère l'établissement d'une législature fédérale se composant « d'un gouverneur général, un conseil législatif et une assemblée législative » avec « pouvoirs de faire des lois pour la paix, la prospérité et le bon gouvernement de toutes les provinces ou de chacune d'elles », ces lois devant « être votées par le conseil et l'assemblée et sanctionnées par le gouverneur » ; elles deviendraient alors « valides et obligatoires » pour les habitants de toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord. À Londres, l'idée ne fut pas acceptée parce qu'elle comportait de « trop grandes difficultés ». On adopta plutôt la Constitution de 1791, qui divisait le Canada en deux provinces et y instituait un régime électoral et parlementaire.

En 1858, un parti politique propose la fédération des provinces canadiennes et en fait un article de son programme. Mais il faut attendre 1864 avant que l'on s'y attaque sérieusement. Pendant ce temps, on prépare une conférence des délégués des Maritimes, qui doit se tenir à Charlottetown en septembre 1864 pour discuter la possibilité d'une union législative entre la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Le Canada obtient d'y faire participer des délégués qui exposent leurs vues. Une nouvelle conférence est convoquée à Québec, le mois suivant, pour considérer une union fédérale plus étendue.

Conférence de Québec

La Conférence de Québec eut lieu du 10 au 28 octobre 1864, une dernière séance se tenant à Montréal le lendemain pour corriger les erreurs cléricales du texte des résolutions adoptées au cours des jours précédents. Cinq provinces y sont représentées par trente-cinq délégués: Canada, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard. On y adopte 72 résolutions destinées à servir de base à la future constitution; les problèmes financiers et ceux de la représentation proportionnelle comptent parmi les plus chaudement discutés. Il ressort des discussions et des interventions des délégués qu'on arrivait à Québec avec des principes déjà énoncés clairement à Charlottetown. Le 24 octobre, les délégués s'attaquent à l'étude des pouvoirs des législatures locales. Mowat soumet alors une liste de pouvoirs comprenant la juridiction sur l'éducation. Le lendemain, D'Arcy McGee propose un amendement à la motion de Mowat pour ajouter à l'item 2, "Education", les mots suivants :

> "Saving the rights and privileges which the Protestant or Catholic minority in both Canadas may possess as to their denominational schools at the time when the Constitutional Act goes into operation."(2)

(2) Joseph POPE, *Confederation Documents*, Toronto, The Carswell Co. Ltd., Law Publishers, 1895, p. 28. Il n'existe pas de version officielle française de ces textes constitutionnels; c'est pourquoi nous croyons que l'étude juridique de ces dispositions doit porter principalement sur le texte original.

L'amendement est adopté et le nouveau texte légèrement modifié[3] devient le paragraphe 6 de la quarante-troisième résolution :

"43. The Local Legislature shall have power to make Laws respecting the following subjects : —	« 43. Les législatures locales auront le pouvoir de faire des lois sur les sujets suivants : —
6. Education; saving the rights and privileges which the Protestant or Catholic minority in both Canadas may possess as to their Denominational Schools, at the time when the Union goes into operation."	6. L'éducation (sauf les droits et privilèges que les minorités catholiques ou protestantes dans les deux Canadas posséderont par rapport à leurs écoles séparées au moment de l'Union) ; »

L'idée de faire approuver les Résolutions par la population est rejetée à la Conférence de Québec. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard subit un échec lorsqu'il tente d'obtenir de sa Législature la sanction du projet formulé à Québec. À la Législature du Canada, les Résolutions sont présentées en bloc le 3 février 1865, pour être approuvées le 12 mars, le gouvernement estimant qu'il ne lui était pas loisible d'accepter la moindre modification. Tout ce qu'il fallait approuver ou rejeter, c'était une adresse à Sa Majesté la priant de soumettre au Parlement impérial une mesure pour l'union des provinces. Au Nouveau-Brunswick, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement opposé à l'Union retarde la mise en oeuvre du projet. La Nouvelle-Écosse refuse d'aller de l'avant, vu l'opposition d'une province qui, géographiquement, la sépare du Canada. L'Île-du-Prince-Édouard est insatisfaite de la représentation qu'on lui accorde dans l'éventuel Parlement fédéral, et les Maritimes en général hésitent à ratifier le projet à cause de ses dispositions financières qui leur apparaissent défavorables. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse reviennent alors à l'idée d'une union législative des provinces maritimes, initiative que Londres décourage. Un nouveau gouvernement à Terre-Neuve fait adopter une résolution à l'effet de ne jamais considérer les Résolutions de Québec. Cependant, à la faveur d'un changement de l'opinion publique, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se rallient à nouveau, en 1866, au projet d'union fédérative avec le Canada et proposent une nouvelle rencontre à Londres.

Réactions du Canada

Comment furent accueillies les dispositions des Résolutions de Québec relatives à l'éducation ? Les réactions vinrent surtout du Canada, comme il fallait s'y attendre. Le contrôle de l'enseignement, sauf certaines restrictions, était donc laissé aux législatures locales. C'était une concession d'une extrême importance et sans laquelle la Confédération eut été impossible. Pour les Canadiens français, c'était une garantie de survivance ethnique, culturelle et

(3) Le texte anglais est tiré de J. POPE, op. cit., p. 47; le texte français est la traduction de Maurice OLLIVIER, *Actes de l'Amérique du Nord Britannique et Statuts connexes*, Ottawa, 1962, p. 46.

religieuse; le Bas-Canada n'aurait su accepter d'autre solution. Alors que des problèmes d'une nature différente retenaient d'abord l'attention des autres provinces, on peut affirmer que pour le Bas-Canada, le champ de l'éducation, de la propriété et des droits civils était primordial. La publication du projet des délégués mit en mouvement toute la population du Canada, mais surtout les protestants du Bas-Canada. Ces derniers craignaient l'avenir et voulaient établir un système autonome d'enseignement. Le gouvernement canadien introduisit une mesure tendant non seulement à confirmer les droits de la minorité protestante du Bas-Canada, mais à lui édifier une administration séparée: en somme une sorte de département protestant de l'Instruction publique. La réplique ne se fit pas attendre et un bill semblable fut présenté en faveur des catholiques du Haut-Canada, malgré la loi de 1863 concernant les écoles séparées qui devait être considérée comme un règlement définitif de la question. La loi de 1863, il va sans dire, n'allait pas aussi loin que les deux projets en cause. On s'opposa vigoureusement à l'extension des droits des catholiques du Haut-Canada. La situation s'aggravant, Macdonald décida de retirer le premier bill; Galt, défenseur des protestants du Bas-Canada, démissionne du ministère en signe de protestation. Une entente intervient avec le gouvernement de Macdonald pour faire inclure dans la Constitution une protection additionnelle pour les protestants, et Galt se rendra à Londres avec mission spéciale de protéger les intérêts des protestants du Bas-Canada.

On ne saurait trop déplorer la pauvreté de la documentation sur les événements qui ont préparé la Confédération. On possède cependant le texte des débats qui se déroulèrent à la Législature du Canada en février et mars 1865, ainsi que de quelques discours prononcés à la même époque sur ce sujet. Me Frank Scott, écrit:

> « Tous ne seront pas unanimes sur la valeur et la portée de ces débats. Ces témoignages, comme tous ceux de cette espèce, doivent être examinés soigneusement et utilisés avec prudence. Plusieurs des propos tenus avaient pour objet non pas l'élucidation des problèmes que soulevaient certains articles obscurs de la constitution, mais bien l'obtention de victoires politiques. Ils n'en demeurent pas moins de très importants témoignages qui permettent de connaître les pensées, les espérances et les craintes des principaux personnages de l'époque, au sujet de la Confédération. »[4]

Malgré leur importance, il ne nous est pas possible ici de rapporter les longs extraits concernant l'éducation; en prenant connaissance de ces débats, nous percevons les mouvements d'opinions qui existaient et replaçons les articles de la Constitution dans leur cadre et dans l'atmosphère qui les a vu naître. Ces discours et ces interventions des hommes publics occupent peu de place mais prennent

(4) Introduction à un index analytique sur la version française des « Débats sur la Confédération (1865) », p. 9.

une grande importance dans l'ensemble des débats. On remarque la crainte de l'élément protestant du Bas-Canada de n'être adéquatement protégé, et les efforts des catholiques pour les rassurer. Le contrôle de l'éducation par la législature locale étant acquis, la majorité du Bas-Canada avait cessé de trop craindre la Confédération. Les catholiques du Haut-Canada avaient cependant de nouvelles revendications; mais la loi de 1863 étant considérée comme un règlement final et généreux pour l'époque, on n'insiste pas trop. Notons toutefois l'opposition d'un grand nombre à l'enseignement public confessionnel: on craint la domination des prêtres et des évêques catholiques, même dans les écoles communes. On accuse l'Église catholique de se déclarer satisfaite un jour et traitée injustement le lendemain.

La Conférence de Londres

La Conférence de Londres tient ses assises au Westminster Palace Hotel à compter du 4 décembre 1866. Seuls le Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick y sont représentés. Les travaux se poursuivent jusqu'à l'adoption de la loi, le 29 mars 1867. Macdonald est élu président de la Conférence; après avoir établi les règles de procédure des débats, l'assemblée se met à l'étude des Résolutions de Québec. Le 5 décembre 1866, Galt propose d'ajouter un paragraphe aux dispositions se rapportant à l'éducation:

> "And in any Province where a system of Separate or Dissentient schools by law obtains, or where the Local Legislature may hereafter adopt a system of Separate or Dissentient schools, an appeal shall lie to the Governor in Council of the General Government from the acts and decisions of the local authorities which may affect the rights or privileges of the Protestant or Catholic minority in the matter of education. And the General Parliament shall have power in the last resort to legislate on the subject."(5)

Le 26 décembre 1866, le texte des Résolutions de Londres est remis au secrétaire d'État aux colonies, Lord Carnarvon. Les résolution 41, par. 7, et 42 se lisent ainsi:

> "41. The Local Legislatures shall have power to make laws respecting the following subjects: ...
>
> 7. Education; saving the rights and privileges which the Protestant or Catholic minority in any Province may have by law as to denominational schools at the time when the Union goes into operation. And in any Province where a system of separate or dissentient schools by law obtains, or where the Local Legislature may hereafter adopt a system of separate or dissentient

> «41. La législature locale pourra faire des lois relatives aux sujets suivants [...]
>
> 7. L'éducation, sauf les droits et privilèges conférés par la loi à la minorité protestante ou catholique d'une province touchant les écoles séparées au temps de l'entrée en vigueur de l'Union. Et dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi ou sera subséquemment établi par la législature locale, il pourra être interjeté appel au Gouverneur

(5) J. POPE, op. cit., p. 112.

schools, an appeal shall lie to the Governor General in Council of the General Government, from the acts and decisions of the Local Authorities which may affect the rights or privileges of the Protestant or Catholic minority in the matter of education; and the General Parliament shall have power in the last resort to legislate on the subject.

42. All the powers, privileges and duties conferred and imposed upon Catholic separate schools and School Trustees in Upper Canada, shall be extended to the Protestant and Catholic Dissentient Schools in Lower Canada".[6]

général en conseil du Gouvernement général de tout acte ou décision des autorités locales pouvant toucher aux droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique en matière d'éducation. Et le Parlement général aura la faculté de légiférer en dernier ressort sur ce sujet;

42. Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques seront étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques dans le Bas-Canada ».[6]

Le texte des Résolutions de Québec avait donc subi plusieurs modifications dont nous soulignons les plus significatives:

— les mots "in both Canadas" on été remplacés par "in any province";
— les mots "may possess" ont été remplacés par "may have by law";
— on adopte l'amendement proposé par Galt;
— on ajoute la résolution 42.

La 67e des 69 résolutions, dites Résolutions de Londres, prie le Parlement impérial de décréter l'union fédérale des trois provinces "upon the basis of these resolutions". Le secrétaire d'Etat aux colonies assume dès lors la présidence de la conférence qui, pendant les semaines suivantes, prépare avec l'aide de légistes britanniques pas moins de 7 projets de lois.[7] Quelques historiens ont prétendu que les catholiques du Haut et du Bas-Canada étaient responsables de l'introduction des restrictions aux pouvoirs des législatures en matière d'enseignement. Mais la plupart des auteurs sont d'avis contraire. Il est vrai que les catholiques du Haut-Canada avaient d'incessantes revendications. Weir[8], textes à l'appui, démontre cependant que les protestants du Québec désiraient une plus grande protection pour leurs écoles dissidentes. La 42e résolution de Londres les concernait directement; le paragraphe 7 de la 41e résolution prévoyait en outre un appel au gouverneur général en conseil, autorité plus susceptible d'être sympathique aux protestants de langue anglaise. La confessionnalisation des structures scolaires supérieures au Québec, peu après la Confédération, répondait

(6) Pour le texte anglais, voir J. POPE, op. cit., pp. 106, 107; pour la traduction française, voir M. OLLIVIER, op. cit., p. 57.

(7) L'étude de ces projets est très instructive; on note avec intérêt les modifications apportées à la structure des dispositions relatives aux pouvoirs des provinces. Voir J. POPE, op. cit., pp. 134 à 270.

(8) G. M. WEIR, *The Separate School Question in Canada*, Toronto, The Ryerson Press, 1934.

aux requêtes de l'élément protestant. Il ne fait aucun doute que les protestants du Québec étaient à la fois les avocats et les bénéficiaires immédiats des garanties constitutionnelles relatives aux écoles confessionnelles.

Il est intéressant de constater ici qu'avant même l'ouverture de la réunion à Londres et au cours des travaux de la Conférence, de nombreuses revendications furent portées à l'attention des autorités. Le 29 novembre 1866, Lord Monck transmettait au secrétaire d'État aux colonies la demande de l'Association Provinciale des Instituteurs Protestants du Bas-Canada. Le 23 novembre 1866, le secrétaire de l'Association en avait remis une copie à Cartier et avait sollicité son appui. Cette requête et plusieurs autres, dont une du McGill College et une autre de catholiques influents, exprimaient toutes la crainte de voir leur groupe respectif à la merci de la majorité; elles furent présentées à la Chambre des Lords le 22 février 1867. Mais Carnarvon s'opposa avec succès à toute modification du bill. Selon lui, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique résultait d'une entente entre délégués dûment autorisés, de religions, de langues et d'opinions politiques différentes et toute modification apportée par suite des pressions d'un groupe particulier en entraînerait éventuellement d'autres revendiquées par des intérêts opposés.

Le texte final du projet fut donc présenté par le gouvernement anglais au Parlement impérial le 21 février 1867. Le 29 mars suivant, la loi 30-31 Vict., chap. 3, dite Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), fruit du travail conjoint de la Conférence et des légistes du Parlement impérial, était ratifiée sans amendement. Les législatures provinciales en approuveront par la suite les dispositions. L'article 93 de cette loi porte sur l'éducation:

"93. In and for each Province the Legislature may exclusively make laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union:

(2) All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended

« 93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes :

(1) Rien dans une telle législation ne doit porter préjudice à un droit ou privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles;

(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi aux écoles séparées et aux commissaires d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine dans le Haut-Canada, lors de l'Union, doivent être et sont par les présentes

to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec.

(3) Where in any Province a System of Separate or Dissentient Schools exists by law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor-General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education:

(4) In case any such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor-General in Council requisite for the due Execution of the Provinsions of this Section is not made, or in case any decision of the Governor-General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor-General in Council under this Section."[9]

étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;

(3) Si, dans quelque province, un système d'écoles séparées ou dissidentes existe, en vertu de la loi, lors de l'Union, ou est dans la suite établi par la législature de la province, un appel au Gouverneur général en conseil est recevable contre tout acte ou toute décision d'une autorité provinciale infiuant sur un droit ou privilège de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de la Reine en matière d'enseignement.

(4) Si telle loi provinciale que le Gouverneur général en conseil estime requise, à l'occasion, pour l'exécution voulue des dispositions du présent article, n'est pas édictée, ou si une décision rendue par le Gouverneur général en conseil sur un appel prévu par le présent article n'est pas dûment exécutée par l'autorité provinciale compétente à cet égard, alors, dans chaque cas de cette nature et dans la seule mesure exigée par les circonstances de l'espèce, le Parlement du Canada peut édicter des lois réparatrices pour l'exécution voulue des dispositions du présent article et de toute décision du Gouverneur général en conseil aux termes de cet article.»[10]

Amendements à la Constitution

Plusieurs amendements ont été apportés à la Constitution de 1867 par des lois impériales; un certain nombre d'autres lois ont exercé une influence considérable sur l'évolution constitutionnelle du pays. La plus importante en ce qui concerne notre étude est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2) de 1949. L'article 92, paragraphe 1, de l'Acte de 1867 permettait et permet encore à chaque province d'amender sa propre constitution sauf en ce qui concerne la fonction de lieutenant-gouverneur. Cependant, ce n'est que par l'Acte de 1949 et après de longs débats que le Parlement canadien obtint un pouvoir analogue sur la constitution du pays. L'article 91 de l'Acte de 1867 fut modifié de façon à permettre au Parlement fédéral:

> I. [...] La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets

(9) Pour le texte anglais, voir J. POPE, op. cit., p. 271; pour la traduction française, voir M. OLLIVIER, op. cit., pp. 90, 91.

que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui concerne l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le Parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque Chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le Parlement du Canada peut prolonger la durée d'une Chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de la dite Chambre; »[10]

Pour emprunter les termes de Gérin-Lajoie :

"The wording used for the schools and the language groups is wide enough to saveguard from the legislative action of the federal Parliament, not only the well known sections 93 and 133 of the Confederation Act, but also any provisions relating to schools or to the use of the English or the French language in any British or Canadian Acts uniting provinces to Canada or creating new ones."[11]

Le Parlement britannique possède donc un pouvoir législatif conditionnel sur l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867). C'est à lui qu'il faudra s'adresser pour modifier ou abroger cette disposition fondamentale, et c'est lui seul qui pourrait validement supprimer ou affecter les droits et privilèges que protège cet article. La procédure à suivre pour soumettre un amendement au Parlement britannique en cette matière n'est cependant prévue dans aucune loi ou convention constitutionnelle spécifique. Plusieurs conférences fédérales-provinciales, dont certaines resteront célèbres, ont étudié ce problème. Un grand nombre de politiciens et de juristes ont fait connaître leur opinion sur ce sujet. Gérin-Lajoie résumait la position de la majorité lorsqu'il écrivait:

"... section 93 of the Confederation Act respecting the rights of confessionnal minorities in matters of education ought not be amended without the concurrence of the provinces since limitations upon provincial sovereignty are involved."[12]

La procédure d'amendement à la Constitution, dite Formule Fulton-Favreau, sanctionnait cette opinion lorsqu'elle stipulait, à l'article 4, que « nulle loi édictée en vertu de la présente partie et touchant une disposition de la constitution du Canada relative à l'éducation dans une province autre que Terre-Neuve n'entrera en vigueur sans le concours des législatures de toutes les provinces autres que Terre-Neuve ». Ajoutons ici que l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) ne s'applique intégralement que dans les quatre provinces d'origine; nous le retrouvons

(10) Traduction de M. OLLIVIER, op. cit., p. 142.

(11) Paul GÉRIN-LAJOIE, *Constitutional Amendment in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. XXVII.

(12) Ibid., p. 173.

cependant en substance dans les lois ou arrêtés en conseil impériaux rattachant les autres provinces aux pays, sauf dans le cas de Terre-Neuve où il est exclu.[13]

Conclusion

La Constitution établit donc au pays une union fédérative, c'est-à-dire un régime d'association dans lequel on retrouve deux ordres de gouvernements souverains, dont l'un est chargé des intérêts généraux de la nouvelle collectivité et l'autre, formé des gouvernements régionaux, ayant pour mission de veiller aux intérêts particuliers et propres aux anciennes communautés politiques. Les termes « fédération ou confédération » ne s'appliquent pas vraiment à ce genre d'union, et on retrouve, dans tous les traités de droit ou d'histoire constitutionnelle, des définitions de l'état fédératif. Plusieurs délégués auraient préféré l'union législative, l'état unitaire pour le Canada; John A. Macdonald en était peut-être le plus illustre partisan. Cette forme de gouvernement s'avérait impossible à réaliser chez nous. Chaque province avait connu une certaine autonomie; des intérêts économiques divergents, des différences de langue, de religion et de culture, venaient s'y ajouter. Le Bas-Canada ne pouvait accepter l'union législative, la Confédération présentant déjà des risques majeurs pour les Canadiens français. Les Maritimes n'y auraient pas plus acquiescé.

La Confédération est-elle un pacte ? La question du « pacte ou loi » divise encore les juristes, les politiciens et les autres . . . Le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1955) y consacre plusieurs chapitres, de même que W. F. O'Connor dans son rapport au président du Sénat.[14] L'un des plus ardents défenseurs de la thèse provincialiste, le R. Père R. Arès, conclut en ces termes:

> « . . . la Confédération est à la fois un pacte et une loi, une loi anglaise promulguée en Grande-Bretagne et un pacte canadien fait d'abord au Canada, la première reproduisant substantiellement le second, le sanctionnant et lui donnant effet, si bien que l'un et l'autre sont indissolublement liés. »[15]

Notre constitution établit donc « les principes sur lesquels doit reposer le Gouvernement » et « règle l'exercice des pouvoirs souverains, en spécifiant à quels organismes et à quelles personnes ces pouvoirs doivent être attribués et comment ils doivent être exer-

(13) Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie Britannique, 1871, art. 10 de la cédule; Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Ile-du-Prince-Edouard, 1873, cédule; Acte du Manitoba, 1870, 33 Vict., ch. 3, art. 22; Acte de l'Alberta, 1905, 4-5 Ed. VII, ch. 3, art. 17; Acte de la Saskatchewan, 1905, 4-5 Ed. VII, ch. 42, art. 17; Loi de l'Union de Terre-Neuve au Canada, 1949, 13 Geo. VI, ch. 1, art. 17 de l'annexe.

(14) W. F. O'CONNOR, *Report to the Speaker of the Senate* (1939), Ottawa.

(15) *La Confédération : pacte ou loi*, Editions Action Nationale, 1949, pp. 72, 73.

cés ».[16] Elle est « écrite », par opposition à une constitution « non écrite » comme celle de l'Angleterre, c'est-à-dire celle dont la loi fondamentale n'est pas consignée dans un document unique et primordial.

II — Interprétation de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)

Principes généraux

Depuis 1867, les tribunaux ont souvent été appelés à se prononcer sur les dispositions de notre constitution. Il n'y a pas lieu d'étudier ici les règles générales d'interprétation des statuts, mais il est utile de rappeler quelques principes appliqués par les tribunaux dans leurs décisions sur le sens et la portée de l'article 93 de l'Acte de 1867. C'est d'ailleurs à l'aide de ces jugements, commentés par les auteurs, que nous tenterons de comprendre cet article; pour ne pas trahir l'esprit de ces décisions, nous nous y référerons fidèlement. En conséquence, nous nous permettrons de fréquentes citations portant sur les points fondamentaux de notre étude.

Les tribunaux, et particulièrement le comité judiciaire du Conseil Privé, ont toujours refusé, en interprétant l'article 93, de se laisser entraîner en dehors des points de droit sur lesquels devait porter leur décision. Dans Maher v. Town of Portland (1874), le Juge Ritchie de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick déclarait:

> "There seems to be no difficulty in giving legal construction or definition to these words (art. 93) if they are read in their ordinary sense. It is a well-established canon of construction that an Act is to be construed according to the ordinary and grammatical sense of its language, if precise and unambiguous; and it is likewise a rule, established by the highest appellate authority, that the language of a statute, taken in its plain ordinary sense, and not its policy or supposed intention, is the safest guide for construing its enactments."[17]

Et un peu plus loin il ajoute:

> "... we must look to the law as it was at the time of the Union, and by that, and that alone, be governed."[18]

Dans Brophy v. A.G. Manitoba[19], le Conseil Privé rappelle sa politique:

> "It was not doubted that the object of the 1st sub-section of section 22 was to afford protection to denominational schools, or that it was proper to have regard to the intent of the Legislature and the surrounding circumstances in interpreting the enactment. But the question which had to be determined was the true construction of the language used. The function of a tribunal is limited to construing the words employed; it is not justified in forcing into them a meaning which they cannot reasonably bear. Its duty is to interpret, not to enact. It is true that

(16) M. OLLIVIER, op. cit., p. 32.
(17) G. J. WHEELER, *Confederation Law of Canada*, p. 338, à la page 349.
(18) Ibid., p. 351.
(19) L.R., 1895, A.C., p. 202, à la page 215.

the construction put by this Board upon the 1st sub-section reduced within very narrow limits the protection afforded by that subsection in respect of denominational schools. It may be that those who were acting on behalf of the Roman Catholic community in Manitoba, and those who either framed or assented to the wording of that enactment, were under the impression that its scope was wider, and that it afforded protection greater than their Lordships held to be the case. But such considerations cannot properly influence the judgment of those who have judicially to interpret a statute. The question is, not what may be supposed to have been intended, but what has been said. More complete effect might in some cases be given to the intentions of the Legislature, if violence were done to the language in which their legislation has taken shape; but such a course would on the whole be quite as likely to defeat as to further the object which was in view. Whilst, however, it is necessary to resist any temptation to deviate from sound rules or construction in the hope of more completely satisfying the intention of the Legislature, it is quite legitimate where more than one construction of a statute is possible, to select that one which will best carry out what appears from the general scope of the legislation and surrounding circumstances to have been its intention."[20]

Dans la même décision, le tribunal insiste encore:

"With the policy of these Acts their Lordships are not concerned, nor with the reasons which led to their enactment."[21]

Article 93

"93. In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions :"	« 93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes : »

On peut sans doute entreprendre l'étude de cet article en rapportant les mots du Conseil Privé dans l'affaire Brophy sur les raisons de son adoption:

"In 1867 the union of the provinces of Canada, Nova Scotia, and New-Brunswick, took place. Among the obstacles which had to be overcome in order to bring about that union, none perhaps presented greater difficulty

---

(20) La version française de l'article 22 de l'Acte du Manitoba, 33 VICT., ch. 3 (Canada) se lit comme suit :

« Dans la province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes :

(1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'Union, par la loi ou par la coutume à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (denominational schools).

(2) Il pourra être interjeté appel au Gouverneur général en conseil de tout acte ou décision de la législature de la province ou de toute autorité provinciale affectant quelqu'un des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation.

(3) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le Gouverneur général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, — ou dans le cas où quelque décision du Gouverneur général en conseil, sur appel interjeté en vertu de cet article, ne serait pas dûment mise à exécution par l'autorité provinciale compétence, — alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le Parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le Gouverneur général en conseil sous l'autorité du même article. »

Les tribunaux, en interprétant cet article, ont souvent précisé que plusieurs de leurs remarques s'appliquaient aussi à l'article 93, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867).

Ce n'est qu'en autant qu'une telle application sera possible que nous utiliserons les arguments tirés de ces décisions.

(21) I.R., 1895, A.C., p. 202, à la page 226.

than the differences of opinion which existed with regard to the question of education. It had been the subject of much controversy in Upper and Lower Canada. In Upper Canada a general system of undenominational education had been established, but with provision for separate schools to supply the wants of the Catholic inhabitants of that province. The second sub-section of section 93 of the British North America Act extended all the powers, privileges, and duties, which were then by law conferred and imposed in Upper Canada on the separate schools and school trustees of the Roman Catholic inhabitants of that province to the dissentient schools of the protestant and Roman Catholic inhabitants of Quebec."(22)

On a donc investi les législatures provinciales du droit exclusif de légiférer en matière d'enseignement. Les premiers mots de l'article « dans chaque province et pour chaque province » et « exclusivement » marquent clairement cette autonomie. Ces mêmes termes admettent cependant des restrictions.

« Résolu en principe par la Constitution, le problème de l'exclusivité de la juridiction provinciale dans ce domaine s'est donc posé sans cesse dans les faits sous des formes qui nécessitent aujourd'hui un effort de définition plus précise, à la lumière de l'expérience acquise, des limites concrètes au principe établi par la Constitution. »(23)

La province peut seule établir un système d'enseignement applicable à tout son territoire et pour tous ses citoyens; elle est autonome en cette matière dans les limites de son territoire et pour ses fins. Mais les premiers mots mêmes de l'article signifient « de toute évidence que la Législature n'a pas juridiction exclusive sur l'éducation qui n'est pas dans les limites et pour les fins de la province ».(24) Il semble donc que le Parlement canadien puisse légiférer en matière d'éducation, lorsque l'activité éducative sur laquelle il légifère ne se trouve pas comprise dans les limites d'une province et n'affecte pas des fins purement provinciales. C'est en s'appuyant sur cette restriction à la juridiction exclusive des provinces et en interprétant de façon contestée et contestable l'étendue de cette juridiction, que le Parlement canadien a justifié son action dans ce domaine. L'État central, en assumant des responsabilités que la Constitution lui confiait, a été entraîné dans ce champ d'activités; il s'est intéressé aussi à l'enseignement pour des motifs d'intérêt national. Dans la première catégorie, on peut inclure les sujets suivants, qui tombent sous la juridiction de l'autorité fédérale en vertu de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), ou en découlent directement, et auxquels il est possible de rattacher une forme d'enseignement: les Indiens, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, les pénitenciers, les forces armées, la radio et la télévision, les services fédéraux, les

(22) Cité dans A.H.F. LEFROY, *Canada's Federal System*, Toronto, Carswell Co. Ltd., 1913, p. 643.

(23) Arthur TREMBLAY, *Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la Province de Québec*, Annexe 4, Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels, 1955, p. 355.

(24) Ibid., p. 395.

films et les publications. Une juridiction conjointe avec les provinces sur l'agriculture, a incité le gouvernement fédéral à promouvoir l'enseignement agricole. Dans la seconde catégorie, on doit signaler surtout l'enseignement technique et l'enseignement universitaire; dans les deux cas, le gouvernement central a donné suite aux recommandations de commissions royales d'enquête qui y voyaient l'intérêt de la nation.

Quant à l'application du mot « exclusivement », il a déjà été décidé qu'il s'agissait d'un droit exclusif par opposition à toute tentative du gouvernement central de légiférer sur le même sujet et qu'en conséquence, un statut impérial en cette matière n'était pas invalide.[25] Le terme « enseignement » lui-même peut soulever un problème d'interprétation. Le texte original de l'Acte de 1867 est rédigé en anglais et il n'en existe aucune traduction officielle. Les traducteurs ont rendu le terme anglais "education" tantôt par « enseignement », tantôt par « éducation ». Les tribunaux ne se sont jamais penchés sérieusement, pas plus que l'autorité législative, sur sa définition.[26] La seule allusion à la portée du mot "education" dans l'article 93, fut celle du Juge en chef Sir Lyman Duff, qui déclarait dans un arrêt de la Cour Suprême du Canada:

> "We should perhaps also recall that section 93 (as is well known) embodies one of the cardinal terms of the Confederation arrangement. Education, I may add is, as I conceive it, employed in this section, in its most comprehensive sense."[27]

Droit exclusif enfin, mais conditionnel; les tribunaux insistent sur le fait qu'il ne faut pas y voir une contradiction. Le pouvoir conféré par l'article 93 aux législatures provinciales n'est pas absolu, mais limité: il ne peut s'exercer que « sous réserve et en conformité des dispositions suivantes . . . » Les paragraphes qui suivent déterminent alors des conditions suivant lesquelles la Législature pourra user de ce droit et en précisent les limites.

> "It cannot be denied that to the Provincial Legislatures is confided the exclusive right of making laws in relation to education; and that they, and they only, have the right to establish a general system of education, applicable to the whole Province, and all classes and denominations, provided always they have due regard to the rights and privileges protected by section 93 of the B.N.A. Act, 1867."[28]
>
> "Before leaving this part of the case, it may be well to notice the argument urged by the Respondent that the construction which their Lordships have put upon the 2nd and 3rd sub-sections of sect. 22 of the Manitoba Act is inconsistent with the power conferred upon the Legislature of the province to "exclusively make laws in relation to education". The argument is fallacious. The power conferred is not absolute, but

(25) Regina v. College of Physicians and Surgeons, 44 U.C., Q.B., p. 564.

(26) A. TREMBLAY, op. cit., pp. 385 et ss.; l'auteur analyse longuement le sens et la portée du mot «éducation».

(27) In reference re: Adoption Act, 1938, S.C.R., p. 398, à la page 402.

(28) Ex parte Renaud, 1873, Pugsley, p. 273, New Brunswick Supreme Court; cité dans J. R. CARTWRIGHT, *Cases decided on the British North America Act, 1867*, vol. 2, p. 471.

limited. It is exerciseable only "subject and according to the following provisions". The sub-sections which follow, therefore, whatever be their true construction, define the conditions under which alone the Provincial Legislature may legislate in relation to education, and indicate the limitations imposed on, and the exceptions from, their power of exclusive legislation. Their right to legislate is not indeed, properly speaking, exclusive, for in the case specified in sub-section 3 the Parliament of Canada is authorized to legislate on the same subject. There is therefore no such inconsistency as was suggested . . . It must be remembered that the Provincial Legislature is not in all respects supreme within the province. Its legislative power is strictly limited. It can deal only with matters declared to be within its cognizance by the British North America Act as varied by the Manitoba Act. In all other cases legislative authority rests with the Dominion Parliament. In relation to the subjects specified in sect. 92 of the British North America Act, and not falling within those set forth in sect. 91, the exclusive power of the Provincial Legislature may be said to be absolute. But this is not so as regards education, which is separately dealt with and has its own code both in the British North America Act and in the Manitoba Act. It may be said to be anomalous that such a restriction as that in question should be imposed on the free action of a Legislature, but is it more anomalous than to grant to a minority who are aggrieved by legislation an appeal from the Legislature to the Executive Authority? And yet this right is expressly and beyond all controversy conferred."(29)

Ces limites et restrictions qui méritent d'être rappelées dans une étude juridique qui se veut objective ne doivent pas nous faire oublier que la règle générale demeure toujours celle de l'autonomie de la province, et que les longs développements sur les exceptions n'ont pour objet que de bien poser le problème et d'éviter les erreurs graves où peut nous conduire une interprétation hâtive et superficielle.

"(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union."	« Rien dans une telle législation ne doit porter préjudice à un droit ou privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles; »	Paragraphe 1

Phillips est très sévère à l'endroit des paragraphes 1 à 4 de l'article 93. Sur le premier il écrit:

"Against this rock of the first proviso, arguments regarding separate schools have broken, and approved plans for school reorganization have been shattered. It is doubtful whether any other law or pact in later Canadian history has evoked controversy, bitterness, litigation and frustration in comparable measure."(30)

Cette disposition frappe de nullité, de l'*ultra-vires*, toute législation préjudiciable à quelque degré que ce soit, aux dits droits et privilèges. Seuls sont protégés contre tout préjudice, les droits et privilèges prévus par la loi lors de l'entrée de la province dans la Confédération. Les situations de faits, même tolérées ou re-

(29) Brophy v. A. G. Manitoba, L. R. 1895, A.C., p. 202, aux pages 221 à 223.
(30) C. E. PHILLIPS, op. cit., p. 316.

connues par les autorités compétentes, les principes philosophiques particuliers à quelque groupe, les coutumes et usages sont exclus de la protection accordée par le paragraphe 1 de l'article 93.

> "The first division of section 93 is clear. The rights and privileges referred to are rights and privileges of denominational schools known to and recognized by the law as such. It cannot be construed to cover schools which were de facto denominational through such causes as the presence of a population professing one religion, or through the teaching of one faith. The phrase « class of persons » must be interpreted to mean persons distinguished as a class by religious belief and not by race or language. Persons joined by "ties of faith" and no others alone "form a class of persons within the meaning of the Act."(31)

Dans *ex parte* Renaud, la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick décide que:

> "The provision contained in sect. 93 of the B.N.A. Act that nothing in any law made by a Province in relation to education « shall prejudicially affect any right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons have by law in the Province at the Union », protects those legal rights and privileges only which existed in each Province at the Union, by virtue of positive legal enactment, and not privileges enjoyed under exceptional and accidental circumstances, and without legal right."(32)

Il faut donc insister sur le fait que le paragraphe 1 de l'article 93 ne réfère qu'aux droits et privilèges ainsi reconnus légalement « lors de l'Union », contrairement aux paragraphes 3 et 4, comme nous le verrons plus loin. Ainsi ceux qui bénéficièrent, comme au Manitoba, d'un système d'écoles publiques confessionnelles établies par la loi après l'union de cette province, ne pouvaient soulever l'*ultra-vires* d'une nouvelle législation qui mettait sur pied un système public d'enseignement non-confessionnel et abolissait l'ancien système.

> "Held, that the Act of 1890, which abolished the denominational system of public education established by law since the Union, but which did not compel the attendance of any child at a public school, or confer any advantage in respect of attendance other than that of free education, and at the same time left each denomination free to establish, maintain, and conduct its own schools, did not contravene the above proviso; and that accordingly certain by-laws of a municipal corporation which authorized assessments under the Act were valid."(33)

Si l'on compare la résolution de Québec relative à l'éducation et l'article 93, nous remarquons quelques changements d'importance quant à cette première restriction. Les mots "prejudicially affect" remplacent "saving"; telle que rédigée, la résolution 43 (6) semblait indiquer que la Législature ne pourrait plus légiférer sur les écoles confessionnelles. La modification évite cet effet et

(31) W. P. N. KENNEDY, *The Constitution of Canada* (1534-1937), Deuxième édition, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1937, p. 433.

(32) Cité dans J. R. CARTWRIGHT, op. cit., vol. 2, p. 445.

(33) City of Winnipeg v. Barrett et Logan, 1892, A.C., p. 445.

permet entre autres d'étendre, mais non de diminuer ou faire disparaître ces droits et privilèges. En second lieu, le mot "minority" disparaît du premier paragraphe et fait place aux mots "any class of persons" suivis du pluriel "have". Les Pères de la Confédération ont peut-être songé à l'instabilité et la relativité que représente, dans la réalité, ce terme "minority".

Les mots « classe particulière de personnes » suscitent trois observations tirées de la jurisprudence. Cette expression couvre aussi bien une majorité qu'une minorité si les autres conditions sont réunies. "Any class of the majority is clearly within the purview of the 1st subsection . . ."[(14)] Dans l'affaire Maher, le Juge Ritchie interprète l'article 93 et s'arrête sur cette expression:

> "We are at a loss to discover anything in the B.N.A. Act, 1867, indicating a legislative intention of using the words otherwise than in their ordinary meaning. It is clear enough that the reference in sub-sec. 2 to separate and dissentient schools in Ontario and Quebec is especially to schools of Protestants and Catholics; and it is, perhaps, equally clear that sub-sec. 3 applies only to schools of a like character existing in any of the four provinces. But we are at a loss to understand why sub-secs. 2 and 3 should be held to control or in any way limit or affect a previous distinct enactment, couched in plain and unambiguous language, and which, by quite as clear and unequivocal terms, has relation to all the provinces of the Dominion; or why, because separate and dissentient schools as between Protestants and Roman Catholics, not only in Ontario and Quebec but in any province in which they may exist at the Union, or be thereafter established, are provided for and protected, therefore we must necessarily infer therefrom that in using the term "denominational schools", in sub-sec. 1, the legislature intended to legislate only as between Roman Catholics and Protestants, and then also as to schools not necessarily denominational in the ordinary acceptation of the term. We think that the term "denomination", or "denominational", as generally used, is in its popular sense more frequently applied to the different denominations of Protestants than to the Church of Rome; and that the most reasonable inference is that sub-sec. 1 was intended to mean just what it expresses, viz.: that "any", that is, "every", class of persons having any rights or privileges with respect to denominational schools, whether such class should be one of the numerous denominations of Protestants or Roman Catholics, should be protected in such rights. If it had been intended that the clause should have been limited in its application to Roman Catholics and Protestants only as dissentient one from the other, and apply to schools other than those usually understood as denominational schools, is it not fair to assume that the legislature would have used some expression in the subsection itself indicating such a particular sense, especially as we have seen there were at the Union, in this province at any rate, strictly denominational schools, both Protestant and Roman Catholic, to which such a clause would be applicable; and for the very reason also that when dealing with schools as between Protestant and Roman Catholic in subsecs. 2 and 3, the language confines it to those bodies respectively? But, assuming that the term "denominational schools" is not to be construed in what has been called its narrow signification, perhaps the most favorable position to assume would be to read sub-sec. 1 as meaning substantially that nothing in such law shall prejudicially affect

(14) Brophy v. A. G. Manitoba, L. R. 1895, A.C., p. 202, à la page 218; cette remarque du Conseil Privé était faite en regard du premier paragraphe de l'article 22 de l'Acte du Manitoba, mais elle s'applique aussi bien à l'article 93 qui emploie la même expression.

> any right or privilege which any class of persons as a denomination had by law with respect to schools in the province at the Union."[35]

Malgré la valeur de cet *obiter dictum*, les tribunaux ne l'ont pas suivi quant à l'interprétation des mots « classe particulière de personnes » ; ils s'appliqueraient aux catholiques d'une part et à toute la communauté protestante d'autre part, la présence dans la même phrase des mots "denominational schools" contribuant à limiter ainsi l'étendue de l'expression "class of persons". Enfin, il a été décidé par le Conseil Privé que ces classes de personnes se caractérisent par leur appartenance à une confession religieuse et non par leurs liens raciaux ou linguistiques.

> "Reid, J. That the class of persons for whom the protection of the sub-section is claimed must be a class determined by religious belief and not by race or language."[36]

Seul l'article 133 de l'Acte de 1867 traite des langues officiellement reconnues au pays et limite l'étendue de la protection qui leur est accordée; aucune disposition expresse de la Constitution n'empêche les législatures provinciales de décréter quelle sera la langue d'instruction dans les écoles publiques.

> "In this connection it is worthy of notice that the only section in the British North America Act, 1867, which relates to the use of the English and French languages (s. 133) does not relate to education, and is directed to an entirely different subject matter. It authorizes the use of either the English or French language in debates in the Houses of Parliament in Canada and the Houses of Legislature in Quebec, and by any person, or in any pleading or process in, or issuing from, any Court of Canada, and in and from all or any of the Courts of Quebec. If any inference is to be drawn from this section, it would not be in favour of the contention of the appellants."[37]

Et l'historien d'ajouter :

> "The Fathers of Confederation were much too wise to imagine that, however desirable such a consummation might be, it would be practicable to make all Canadians bilingual. The Provinces might do what they could to that end by Provincial law, or by school regulations having the effect of law, but without benefit of a constitutional directive."[38]

L'article 93 est le seul texte législatif connu (avant le Bill 60) qui emploie les mots « écoles confessionnelles ». Même la Loi de l'instruction publique ne les utilise pas. Comme les droits et privilèges protégés par l'article 93, paragraphe 1, sont ceux qui se rapportent à ce type d'écoles, il est important d'interpréter l'expression « écoles confessionnelles » au sens et dans le contexte de l'article 93. Il n'y a aucune définition juridique reconnue par nos lois ou les tri-

(35) Maher v. Town of Portland, 1874, G. J. WHEELER, op. cit., p. 158, aux pages 357, 371.
(36) Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for the City of Ottawa v. MacKell et al., 1917, L.R., A.C., p. 62.
(37) Ibid., p. 73.
(38) C. B. SISSONS, *Church and State in Canadian Education*, The Ryerson Press, Toronto, 1959, p. 83.

bunaux, bien qu'il soit arrivé à certains juges de se poser la question précise et d'y répondre partiellement. Dans Maher v. Town of Portland[79], le Juge James, membre du comité judiciaire du Conseil Privé, écrivait :

> "A denominational school must ex vi termini mean a school established by, and exclusively belonging to, a particular denomination."

Le Juge Mellish, de la même cour, ajoutait :

> "A school where the peculiar tenets of a particular sect are taught, and the tenets of no other sects are taught . . ."

Et il posait alors la question :

> "Must not a denominational school within the meaning of the first-sub-section of section 93, be a school which is to be always denominational? Would a school which may be denominational one year, and belong to a particular sect, and, then, the next year to another sect, according to the majority of the inhabitants in its favour, be a denominational school, which any particular class have by law."

Pour sa part, le Juge Fisher, de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick explique :

> "What is a denominational school ? In my opinion, it is a school under the exclusive government of some one denomination of Christians, and where the tenets of that denomination are taught. But assume that a school answering either of these requisites is a denominational school, and this is the lowest ground upon which it can be put, and then examine . . ."[80]

Il est possible cependant de formuler, non pas une définition, mais un ensemble de caractéristiques qui tiennent compte des lois et surtout des interprétations des tribunaux devant des cas précis. L'école confessionnelle, entendue juridiquement, serait celle qui, de par la loi, est établie par et pour des personnes d'une même religion, qui fonctionne sous leur contrôle exclusif, qui est supportée financièrement par des taxes qui leur sont imposées comme membres d'une même religion, où l'enseignement est conforme aux préceptes de cette religion et donné par des maîtres choisis par eux, et où l'admission n'est réservée de droit qu'aux enfants de cette confession. Pour déterminer si une école est confessionnelle de droit, il faudra nécessairement retrouver toutes ou la plupart de ces caractéristiques. Ce dont il faut surtout se rappeler, c'est que l'école ne sera confessionnelle, du moins au sens de l'article 93, qu'en autant que l'existence de ces caractéristiques sera attribuable non pas à un ensemble de circonstances particulières, mais prévue spécifiquement par la loi. Ajoutons que dans la transcription de l'argumentation devant le Conseil Privé dans la cause de Maher, on rapporte cette question du Juge Mellish :

> "Were there (in 1867) any schools clearly denominational schools, Roman Catholic or protestant, in any one of the four provinces which were

(79) G. J. WHEELER, op. cit., pp. 138 et ss.
(80) Cité dans J. R. CARTWRIGHT, op. cit., vol. 2, pp. 475, 476.

supported by rates on all the Queen's subjects, without reference to their religion ?"(41)

A cette question, Duff, avocat de l'appelant, ne put répondre que négativement.

Pour pouvoir soulever, en vertu de l'article 93, paragraphe 1, l'inconstitutionnalité d'une disposition législative, il faut donc que se trouvent réunies les conditions suivantes:

— qu'il s'agisse d'un droit ou privilège relatif à une école confessionnelle,
— dont jouissait une classe particulière de personnes,
— en vertu d'une loi
— en vigueur au moment de l'Union,
— et auquel on porte préjudice.

Paragraphe 2

"All the Powers, Privileges and Duties at the Union by law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects shall be and the same are hereby extended to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec."

« Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi aux écoles séparées et aux commissaires d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine dans le Haut-Canada, lors de l'Union, doivent être et sont par les présentes étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec; »

Ce paragraphe doit se lire avec le premier, mais il n'en limite pas la portée. Au contraire, il s'agit d'une disposition indépendante qui vient préciser, en y ajoutant un nouvel élément, la protection constitutionnelle dont bénéficient les écoles dissidentes du Québec, catholiques ou protestantes. Il faut se rappeler les événements qui ont précédé l'adoption de cet article: requêtes des protestants pour obtenir un secteur entièrement autonome dans le Bas-Canada, échec d'un bill à cet effet et d'un autre semblable en faveur des catholiques du Haut-Canada, règlement du conflit scolaire dans le Haut-Canada par l'adoption de la loi (1863) 26 Vict., ch. 5, relative aux écoles séparées. Le paragraphe 2 étend aux écoles dissidentes du Bas-Canada les droits et privilèges accordés par la loi de 1863 aux catholiques du Haut-Canada. Nous ne pouvons souscrire à l'opinion émise dans la cause de Perron[42] et reprise par quelques auteurs à l'effet que l'article 93 tire son origine de la loi adoptée pour le Haut-Canada en 1863 et que cette loi servirait de base aux garanties des minorités catholique et protestante du Bas-Canada. Cette idée va à l'encontre de l'ensemble de la jurisprudence; les droits et privilèges des minorités au Québec sont

(41) Cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 639

(42) Perron c. Les Syndics d'écoles de la municipalité de Roxton et le Procureur-Général de la Province de Québec, 1955, B.R., p. 841.

fondés surtout et d'abord sur le premier paragraphe de l'article 93 et les Statuts refondus pour le Bas-Canada de 1861. La loi de 1863 joue un rôle ancillaire.

"Where in any Province a System of Separate or Dissentient Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor-General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education."

« Si, dans quelque province, un système d'écoles séparées ou dissidentes existe, en vertu de la loi, lors de l'Union, ou est par la suite établi par la législature de la province, il pourra être interjeté appel au Gouverneur général en conseil de tout acte ou décision de toute autorité provinciale influant sur tout droit ou privilège des sujets protestants ou catholiques romains de la Reine en matière d'éducation. »

Paragraphe 3

"In case any such Provincial Law as from time to time seems to the Governor-General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made or in case any decision of the Governor-General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor-General in Council under this section."

« Si telle loi provinciale que le Gouverneur général en conseil estime requise, à l'occasion, pour l'exécution voulue des dispositions du présent article, n'est pas édictée, ou si une décision rendue par le Gouverneur général en conseil sur un appel prévu par le présent article n'est pas dûment exécutée par l'autorité provinciale compétente à cet égard, alors, dans chaque cas de cette nature et dans la seule mesure exigée par les circonstances de l'espèce, le Parlement du Canada peut édicter des lois réparatrices pour l'exécution voulue des dispositions du présent article et de toute telle décision du Gouverneur général en conseil aux termes de cet article. »

Paragraphe 4

Le paragraphe 1 de l'article 93 était donc plus précis que la Résolution 43 (6) de Québec, tout en respectant le principe admis par le Parlement canadien qui s'était prononcé en faveur des Résolutions. La Conférence de Londres aurait pu s'arrêter là; l'histoire a démontré que les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 93 n'ont rien ajouté de vraiment efficace. Le paragraphe 2 était plus ou moins nécessaire. Les résultats catastrophiques de la tentative d'appliquer les paragraphes 3 et 4 au Manitoba ont servi d'avertissement; depuis 1896, le Parlement canadien n'a jamais plus tenté l'expérience d'une législation réparatrice. Proposés par Galt comme protection additionnelle pour les protestants du Québec, acceptés par la hiérarchie comme pouvant améliorer la position des catholiques dans les autres provinces et bien accueillis par Macdonald parce qu'ils ajoutaient des pouvoirs à l'État central, ces paragraphes sont considérés depuis longtemps comme périmés et inefficaces.

"This has (le recours aux tribunaux), in fact, been found for years past to be the most satisfactory method in the other provinces which were

affected by section 93, and the participation of the Governor-General in Council and the Parliament of Canada has in practice become obsolete."[43]

Bien que les remèdes proposés dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 93 ne soient pas aussi radicaux que le recours permis au paragraphe 1, il n'en reste pas moins vrai qu'ils étaient destinés à étendre, à plusieurs points de vue, les garanties constitutionnelles en matière d'enseignement.

D'abord, le paragraphe 3 ne s'applique plus uniquement à ce qui existait au moment de l'Union, mais aussi aux écoles séparées ou dissidentes établies plus tard par les législatures provinciales. En second lieu, le mot « préjudice » disparaît. Enfin, il ne s'agit plus ici de droits ou privilèges relatifs aux écoles confessionnelles, mais de façon beaucoup plus générale, relatifs à l'enseignement. Les tribunaux ont étudié longuement le sens de ces modifications qui démontrent que les législateurs de l'époque n'ont pas considéré comme suffisante la possibilité accordée aux bénéficiaires d'écoles confessionnelles de faire reconnaître l'*ultra vires* des dispositions légales affectant ce qui constituait pour eux un droit ou privilège au moment de l'Union. Le paragraphe 3 tient compte du fait que, conformément à leurs pouvoirs et constitutionnellement, les législatures provinciales pourraient adopter des lois affectant des droits et privilèges des minorités catholique ou protestante en matière d'enseignement, mais qui ne sont pas protégés par l'article 93, paragraphe 1. Le Manitoba nous en offre un exemple typique; cette province entre dans la Confédération en 1870, à une époque où il n'existe pas de système scolaire établi par la loi et reconnaissant l'existence d'écoles confessionnelles. En 1871, une législation prévoit la création d'un système d'écoles catholiques et protestantes, mais en 1890, une nouvelle législation transforme le système pour n'établir que des écoles publiques non-confessionnelles. Appelé à se prononcer sur la validité de cette dernière loi, le Conseil Privé en reconnaît la constitutionnalité[44], étant donné l'absence des conditions essentielles pour appliquer le paragraphe 1 de l'article 22 de l'Acte du Manitoba (équivalent de 93, par. 1). Le tribunal reconnaît cependant l'existence d'un droit d'appel en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 22 de l'Acte du Manitoba (équivalents des par. 3 et 4 de l'art. 93) parce que des droits et privilèges conférés après l'Union ont été affectés et que les conditions requises par la Constitution sont réunies:

> "Where the Roman Catholic minority in Manitoba appealed to the Governor-General in Council against the Manitoba Education Acts of 1890, on the ground that their rights and privileges in relation to education had been affected thereby; held, reversing the judgment of Supreme Court on a case submitted to it:

(43) R. M. DAWSON, *The Government of Canada*, 4e édition (revisée) Toronto, The University of Toronto Press, 1963, p. 90.

(44) City of Winnipeg v. Barrett et Logan, 1892, A.C., p. 445.

a) That such appeal lay under sub-sect. 22, par. 2 of the Manitoba Act, 1870, which applies to rights and privileges acquired by legislation in the province after the date thereof.

b) That the Roman Catholics having acquired by such legislation the right to control and manage their denominational schools, to have them maintained out of the general taxation of the province, to select books for their use, and to determine the character of the religious teaching therein were affected as regards that right by the Acts of 1890, under which State aid was withdrawn from their schools, while they themselves remained liable to local assessment in support of non-sectarian schools to which they conscientiously objected.

c) That the Governor-General in Council has power to make remedial orders in the premises within the scope of sub-sect. 3 of sect. 22 e.g., by supplemental rather than repealing legislation."[45]

Chaque fois qu'une loi ou qu'une décision qui en a la force affecte les droits ou privilèges décrits plus haut et est contestée, la partie lésée peut en appeler au gouverneur général en conseil. Il va sans dire que si la loi ou la décision concernée est attaquée dans sa constitutionnalité, le recours doit être porté devant les tribunaux, et le gouverneur général en conseil ou le Parlement canadien ne possède pas en cette matière une juridiction conjointe avec les tribunaux. Dans la cause de Tiny, le Conseil Privé, tout en déclarant constitutionnelle la législation attaquée, décide en outre:

"That consequently the suppliants' claim failed in law, but that it was open to them to appeal under section 93, sub-section 3, of the British North America Act, 1867, to the Governor-General in his quasi-administrative capacity even if the legislation complained of was intra vires, since the words « any Provincial authority », in that sub-section included the Provincial legislatures."[46]

Dans la cause de Barrett, le Conseil Privé, traitant des paragraphes 2 et 3 de l'article 22 de l'Acte du Manitoba, expliquait:

"At the commencement of the argument a doubt was suggested as to the competency of the present appeal, in consequence of the so called appeal to the Governor-General in Council provided by the Act. But their Lordships are satisfied that the provisions of sub-sections 2 and 3 do not operate to withdraw such a question as that involved in the present case from the jurisdiction of the ordinary tribunals of the country."[47]

Dans ces paragraphes, on ajoute un droit non fondé sur le principe de l'*ultra vires;* cette intention apparaît clairement lorsque l'on considère l'étendue du droit d'appel par rapport au recours prévu par le paragraphe 1 de l'article 93. L'omission de la notion de préjudice fait ressortir encore mieux le désir des législateurs de faire de cet appel et de l'intervention possible du Parlement fédéral plus qu'une question de légalité. Les termes mêmes du paragraphe

(45) Brophy v. A.G. Manitoba, L.R. (1895) A.C., p. 202.

(46) Roman Catholic School Trustees for Tiny et al. v. *The King*, 1928, A.C., p. 363, à la page 364.

(47) Cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 647.

4, qui permet au Parlement canadien d'édicter des lois réparatrices pour l'exécution des décisions du gouverneur général en conseil, mais seulement « dans la mesure exigée par les circonstances de l'espèce », appuient l'argument. Si le gouverneur général en conseil est convaincu qu'une injustice a été commise, il peut intervenir.

> "The functions of the Governor-General in Council are not of a judicial character, that is to say, it does not properly devolve upon the Dominion executive to consider the constitutionality of provincial enactments, or of the decision of the "provincial authority" (whatever that may be taken to mean) mentioned in the sub-section. The appeal, therefore, would seem to be limited to supervising and suggesting alterations to provincial enactments, "affecting any right or privilege of the Protestant or Roman Catholic minority of the Queen's subjects in relation to education". In the event of the ruling, decision, or whatever it may be called, of the Dominion executive not being duly executed by the provincial authorities, the provisions of sub-section 4 may be invoked. But, as a condition precedent to any right to interfere with provincial legislation, one must be able to predicate that in the province concerned there exists under either pre-confederation or post-confederation law any "right or privilege" enjoyed by the Protestant or Roman Catholic Minority in such province, and that the provincial legislation complained of affects such right or privilege. The word "prejudicially" does not occur in this sub-section, and interference on the part of the Dominion authorities can properly take place only in connection with valid provincial legislation. Legislation prejudicially affecting such right or privilege is void. Legislation affecting it otherwise than prejudicially is valid but may be unjust or clumsy and unworkable. Such defects the parliament of Canada can remedy."[48]

Clement soulève le problème de l'interprétation des mots "any Provincial Authority" au paragraphe 3 de l'article 93. Nous avons vu plus haut que dans la cause de Tiny, le Conseil Privé avait aussi décidé que ces mots incluaient la Législature provinciale. Dans un jugement rendu en Ontario, il a été décidé que :

> "A provincial Legislature may legislate in regard to separate schools, provided that the rights or privileges with respect to denominational schools which any class of persons had by law in the Province at the time of Confederation, are not prejudicially affected by such legislation .... Held, that this enactment (93 par. 3) gives an appeal in respect of these decisions alone which are Legislative Acts or their equivalents, and not in respect of matters affecting merely the every-day detail of the working of a school."[49]

Le Juge P.B. Mignault [50] écrivait que l'appel au gouverneur général en conseil ne pouvait cependant avoir d'effet coercitif que par l'adoption d'une loi par le Parlement canadien ou encore par le désaveu de la loi provinciale. Cette législation du Parlement fédéral est nécessairement exceptionnelle et extraordinaire; elle ne peut dépasser la mesure de ce qui est requis par les circonstances

(48) W. H. P. CLEMENT, *The Law of the Canadian Constitution*, 3e édition, Toronto, The Carswell Co., Ltd., 1916, pp. 789, 790.

(49) Board of Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Belleville v. Grainger, 1878, Ontario Court of Chancery, rapporté à Grant, 1, p. 570.

(50) *Manuel de Droit Parlementaire*, Montréal, A. Périard, 1889.

de chaque cas. Sur la discrétion du gouverneur général en conseil, un juriste écrivait en 1895:

> "It cannot I think be said that the mere fact of a right of the Roman Catholic or Protestant minority in relation to education having been affected by provincial legislation entitles them in every case, and under all circumstances, to the restauration of such right, or to any relief. Their right is to appeal, but the result of such appeal must depend upon the judgment of the Governor-General in Council, and the Dominion parliament, whose course would no doubt be determined by a sense of justice and right, and by a due regard to the letter and spirit of the Constitution in view of all the surrounding facts and circumstances in each particular case. The expressions of opinion of the Judicial Committee in the matter are in no legal sense binding upon members of the Dominion Government, or the parliament of Canada so far as any action to be taken by either is concerned. Both are at liberty to exercise their own discretion, and not the less because it is declared that a grievance exists. As I understand the judgment (Brophy), it cannot be said strictly speaking to decide more than that the appeal will lie. The term "grievance", when used in a judgement would, I take it, mean generally a wrong done which the law recognizes as such, and affords some redress for. Here, I take it, it means the affecting of the rights and privileges of the Roman Catholic minority in relation to education so as to give the right of appeal provided by the statute."[51]

Contrôle de l'Etat

Le Juge Patterson, dans la cause de Barrett, faisait l'observation suivante en rapport avec l'article 93 :

> "There is no general prohibition of legislation which shall affect denominational schools. The prohibition relates only to the rights and privileges of classes of persons, and to legislation which injuriously affects such rights. There is, therefore, room for legislative regulation on many subjects as, for example, compulsory attendance of scholars, the sanitary condition of school houses, the imposition and collection of rates for the support of denominational schools, and sundry other matters which may be delt with without interfering with the denominational characteristics of the school . . ."[52]

Ainsi le Conseil Privé pouvait-il décider que l'article 93 n'empêchait pas les dispositions d'un règlement municipal relatif à la santé et au bien-être de la population, de s'appliquer aux écoles séparées.[53]

Les juges des tribunaux ontariens, dans la cause de Tiny[54], ont insisté à juste titre sur les pouvoirs de la Législature en rapport avec les écoles confessionnelles publiques. Ces dernières font partie intégrante du système dont l'État est l'ultime responsable et sur lequel il doit exercer son contrôle. Le Juge Hodgins déclarait:

> "I cannot imagine a more chaotic system of education than would result if the claims made by the suppliants before us were given effect to . . . This would mean that, side by side with a system scientifically organized, classified, and regulated, there would exist a wholly uncontrolled system,

(51) Opinion de Christopher Robinson, cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 866.
(52) Cité dans A. H. F. LEFROY, op cit., pp. 642, 643.
(53) City of Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto, 1926, A.C., p. 81.
(54) 60 O.L.R., p. 15.

managed by urban and rural trustees according to their individual notions and yet entitled to share in every public grant whether specific or general, and to use it at their own will, regardless of what designation the Legislature had given it. I do not think that separate school legislation existing in 1867 can possibly be stretched so far as that."(55)

Dans la même cause, le Juge Grant expliquait :

"It seems to me to be clearly intended that, while enjoying such rights and privileges, the separate schools were to be maintained in the same manner, with the same standards, and under the same system, subject always to the control of the Legislature, as were other common schools . . . always the Legislature is supreme and shall determine the « education » to be furnished . . ."

"The choice of words seems to me to be quite significant . . . The denomination may carry on the schools, but the Province controls the education."

"The rights or privileges respecting "denominational schools" were, in general terms, to have their schools managed by their own trustees, with their children being taught together by (duly qualified) teachers of their own faith (always using only authorized text-books and being subject to the central regulating power), and to have denominational teaching. The schools would be denominational in their teaching and management, their atmosphere and environment; the education would be what the Legislature, or the central authority by it appointed, might from time to time determine."(56)

Enfin Hodgins concluait :

"My view, in short, as to the position of separate schools, is that they are a part of a system of common school education, doing, under denominational auspices, the work of common schools, that they have always had that character and position . . . the definition and limits of which is for the Legislature of Ontario to declare from time to time."(57)

On pourrait donc emprunter cette suggestion du Conseil Privé :

"It is possible that an interference with a legal right or privilege may not in all cases imply that such right or privilege has been prejudicially affected."(58)

En somme, le droit ne doit pas être paralysé ni la Constitution considérée comme une camisole de force.

Conclusion

Les droits concédés par l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) sont d'ordre public et peuvent être soulevés en tout temps :

"It is a public right he (the petitioner) is now contending for, and I do not see that such a constitutional right can be waived; it may slumber, or not be enforced, but it is there all the time."(59)

(55) Ibid., p. 35.
(56) Ibid., pp. 40, 41, 43.
(57) Ibid., p. 30.
(58) Lord BUCKMASTER, Ottawa Separate School Trustees v. Ottawa Corporation, 1917, A.C., p. 76, à la page 81.
(59) City of Winnipeg v. Barrett et Logan, cité dans A. H. F. LEFROY, op. cit., p. 544.

Pour résumer ce que nous avons dit au sujet de l'article 93, reprenons à notre compte les propos de Lord Haldane qui rendait le jugement du Conseil Privé dans la cause de Tiny :

> "It will be observed that sub-section 3, goes further than sub-section 1 in material respects. In the first place, it applies not merely to what exists at the time of Confederation, but also to separate or dissentient schools established afterwards by Provincial legislatures. In the second place, the word "prejudicially", in sub-section 1, is dropped out from before the expression "a'fecting", in sub-section 3. In the third place, the right or privilege is not confined to one in respect of denominational schools, but is given in respect of education. Their Lordships think that these changes in language are significant. They show that the protection given by sub-section 1 was deemed, if taken by itself, to be insufficient. It was not considered to be enough protection for the denominational schools to apply to them a restriction which only rendered ultra vires of the Provinces a law which took away what was an existing legal right or privilege at the time of Confederation in respect of denominational schools. Sub-section 3 contemplates that within the powers of the Provincial Legislature Acts might be passed which did affect rights and privileges of religious minorities in relation to education, and gives a different kind of remedy, which appears, as has already been pointed out, to have been devised subsequently to the Quebec resolutions of 1864, and before the bill of 1867 was agreed on. Whenever an Act or decision of a Provincial authority affecting any right or privilege of the minority, Protestant or Roman Catholic, in relation to education is challenged, an appeal is to lie to the Governor-General in Council, as distinguished from the Courts of law. No doubt if what is challenged is challenged on the ground of its being ultra vires, the right of appeal to a Court of law remains for both parties unimpaired. But there is a further right not based on the principle of ultra vires. That this is so is shown by the extension of the power to challenge to any system of separate or dissentient schools established by law after Confederation, and which accordingly could not be confined to rights or privileges at the time of Confederation. The omission of the word "prejudicially", in sub-section 3 lends to bear out the view that something wider than a mere question of legality was intended, and the language of sub-section 4, enabling the Dominion Parliament to legislate remedially for giving effect, "so far only as the circumstances of each case require", to the decision of the Governor-General in Council, points to a similar interpretation. What is to be dealt with is a right or privilege in relation to education."
>
> "Their Lordships are of opinion that where the head of the executive in Council in Canada is satisfied that injustice has been done by taking away a right, or privilege which is other than a legal one from the Protestant or Roman Catholic minority in relation to education, he may interfere. The step is one from mere legality to administrative propriety, a totally different matter. But it may be that those who had to find a new constitution for Canada when the British North America Act was passed in 1867, came to the conclusion that a very difficult situation could be met in no other way than by transferring the question from the region of legality to that of administrative fairness."[60]

[60] Tiny, v. The King, 1928, A.C., p. 363, aux pages 369, 370.

CHAPITRE VI

LES ÉCOLES PUBLIQUES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

Introduction

Il est essentiel, avant de suggérer des réformes, de tenter d'apporter quelques éclaircissements sur le statut juridique des commissions scolaires et des écoles publiques de la Province de Québec en matière de confessionnalité. Ce problème revient constamment dans toute discussion portant sur notre système scolaire, et il est d'autant plus difficile à résoudre que, d'une part, l'on a souvent confondu le droit et les faits et que d'autre part, il existe un grand nombre de lois spéciales et d'arrêtés en conseil qui ont conféré un statut particulier à quelques centaines de commissions scolaires et à leurs écoles. Par ailleurs, ce problème est intimement lié aux aspects constitutionnels que nous venons d'étudier. Nous allons maintenant chercher à déterminer juridiquement le statut confessionnel des administrations scolaires locales de la Province de Québec et à distinguer entre les faits et le droit.

La Commission a affirmé, dans le premier volume de son Rapport, que les écoles dirigées par des commissaires, hors des villes de Québec et de Montréal, étaient généralement non-confessionnelles de droit, contrairement aux écoles dissidentes régies par des syndics; on a dit aussi que les écoles catholiques et protestantes à Montréal et à Québec étaient à la fois confessionnelles de droit et communes.[1] Nous nous proposons de justifier ces allégations.

(1) Les textes législatifs utilisèrent longtemps les mots « écoles communes » pour désigner les écoles sous le contrôle des commissaires et des syndics. L'expression prenait alors le sens d'écoles « à la portée de tous » par opposition aux institutions que seuls les gens fortunés pouvaient fréquenter. Cette terminologie fut abandonnée quelques années après la Confédération. A compter de 1871 en Ontario et de 1856 au Québec, elle est remplacée par « écoles publiques ». Cependant, les tribunaux continuèrent d'employer souvent les mots « écoles communes » pour désigner les écoles non-confessionnelles de droit et nc. « les utiliserons nous-mêmes dans ce sens.

Pour ce faire, nous nous référerons encore aux jugements des tribunaux et nous scruterons la loi de nouveau. Répétons au départ que les structures fondamentales des corporations scolaires, telles qu'établies par les lois de 1845 et 1846 et telles qu'elles existaient au moment de la Confédération, n'ont subi aucun changement majeur et qu'on les retrouve aujourd'hui dans la Loi de l'instruction publique. En conséquence, les importantes décisions judiciaires auxquelles nous ferons appel sont toujours d'actualité et valent encore. Disons enfin, quant aux problèmes que nous étudions, que la confessionnalité ou la non-confessionnalité juridique de la corporation scolaire entraîne généralement celle des écoles qu'elle administre et vice versa; nous ferons, au passage, toute distinction qui s'imposera.

I — Le statut des corporations scolaires rurales

Situation en 1867

Le Conseil Privé, dans l'affaire Hirsch[2], s'est prononcé clairement sur le caractère confessionnel de nos écoles. Trente ans plus tard, la Cour d'Appel de la Province de Québec statuera de nouveau, dans le même sens, sur la confessionnalité des écoles (causes de Perron en 1955 et de Chabot en 1957). En 1867, deux systèmes distincts d'écoles publiques existaient dans la province: l'un pour les villes de Montréal et de Québec, l'autre pour le reste du Bas-Canada ou les régions dites rurales.[3] Nous allons d'abord étudier ce dernier; le système établi à Québec et Montréal fera l'objet d'un examen particulier.

Ecoles rurales

Pour connaître le statut juridique des corporations scolaires de la Province de Québec au moment de la Confédération, il faut se reporter aux Statuts refondus pour le Bas-Canada, (1861) 24 Vict., ch. 15. On découvre, dans la municipalité rurale, la possibilité d'avoir deux types d'écoles élémentaires: l'école commune dirigée par les commissaires et l'école dissidente régie par les syndics. Commissaires et syndics sont élus. Les écoles s'alimentent financièrement à trois sources: les rétributions mensuelles, les subventions du fonds des écoles et les cotisations scolaires imposées par les commissaires ou les syndics. Les instituteurs de chaque école sont nommés par les commissaires ou les syndics après avoir subi avec succès les examens du bureau des examinateurs du comté. Le curriculum est établi par les commissaires ou les syndics, mais l'article 65 stipule qu'il appartient exclusivement au curé, au prêtre ou au ministre desservant de choisir les livres se rapportant à la religion et à la morale, pour l'usage des écoles des enfants de sa croyance religieuse.

(2) Hirsch et Cohen v. The Protestant Board of School Commissioners of the City of Montreal, and the Protestant Committee of the Council of Public Instruction of the Province of Quebec, 1928, A.C., p. 200.

(3) Nous continuerons d'utiliser cette expression « régions rurales » pour désigner tout territoire en dehors de la juridiction des corporations scolaires catholiques et protestantes des villes de Québec et de Montréal.

L'article 121 prévoit la visite des écoles et donne la liste des personnes qui ont droit de la faire. L'article 66 accorde à tous les enfants de cinq à seize ans, résidant dans la municipalité scolaire, le droit d'y fréquenter l'école sur paiement de la rétribution mensuelle. L'article 56, par ailleurs, réserve l'école dissidente aux enfants professant la foi des dissidents, résidant dans le district où est érigée la dite école, ou dans un autre district à la condition que l'école locale puisse les recevoir. Le Conseil Privé prétend que l'article 66, d'application générale, exclut les écoles dissidentes dont le cas est prévu à l'article 56 et qui peuvent refuser d'admettre les enfants d'une autre religion que celle des dissidents. Bien que cette réserve ne soit pas clairement exprimée dans la loi, elle apparaît comme devant ressortir d'une interprétation logique de ses dispositions. D'ailleurs tout doute est éliminé par le paragraphe 2 de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) qui confère aux écoles dissidentes du Québec tous les droits, pouvoirs et privilèges accordés par la loi aux écoles catholiques du Haut-Canada, y compris les dispositions du statut du Haut-Canada, 26 Vict., ch. 5. Or les écoles séparées du Haut-Canada bénéficient du privilège d'exclusion.

Les membres du Conseil Privé déclarent sans hésitation que l'école rurale dissidente est confessionnelle. Elle est établie par et pour des personnes de même dénomination religieuse et entretenue par elles; l'enseignement y est donné par des professeurs engagés par les syndics; les livres de religion sont choisis par le ministre du culte et l'admission, sauf faveur, est restreinte aux enfants de parents professant la dite religion; les syndics doivent professer la religion des dissidents. Une telle école ne peut être que confessionnelle de même que la corporation scolaire qui la dirige. Il semble indéniable en outre que les dissidents, unis au départ par le fait de leur dénomination religieuse commune, forment une classe de personnes dont parle l'article 93 de l'Acte de 1867. On ne peut cependant en dire autant de l'école commune rurale, non dissidente, non séparée. La loi ne la relie à aucune religion particulière. Elle est établie par et pour tous les habitants de la municipalité scolaire. Elle est administrée par des commissaires élus parmi toutes les personnes éligibles sans égard à leur religion; la religion des électeurs n'entre pas en ligne de compte pour les qualifier comme tels. Tous les contribuables doivent verser leurs taxes scolaires à la corporation de commissaires. Tous les enfants d'âge scolaire de la municipalité peuvent en fréquenter les écoles. Et si des écoles dissidentes sont établies par la suite dans cette municipalité, l'école des commissaires restera celle de tous les non dissidents, quelle que soit leur religion. Dans une municipalité scolaire rurale, la corporation de commissaires et ses écoles sont donc juridiquement non-confessionnelles. Il est vrai, et le cas a déjà été soulevé devant nos

cours canadiennes, qu'en pratique la majorité sera composée de personnes de même religion qui contrôleront l'administration de la commission scolaire. Cette situation ne résulte que d'un concours de circonstances et ne confère pas à cette majorité la protection de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867). On réfère à un jugement antérieur de la même cour:

> "It has been contended on the part of the appellant that de facto they became denominational schools in this way — that is to say, that whereas the whole machinery was left local, that the ratepayers had the power of appointing the master, the ratepayers had the power of appointing the trustees of the schools, but where the whole inhabitants of a district, or the great majority of a district, belonged to the Roman Catholic faith, or belonged to a Protestant sect, there they could so work the school practically as to give it a denominational character or a denominational hue; that is to say, if all the children were Roman Catholics, Roman Catholic teaching would be found in that school; but the fact that that might be the accidental result of the mode of working the Act under the old system is not to give a legal right to that denomination, which was the right alone which was intended to be protected by the Federation Act of the Dominion of Canada. It is an accident which might have happened today, and might have been reversed tomorrow by a change of the inhabitants of the district, or a change in their views; and that is not a thing to which it is possible to give the colour of a legal right."(4)

Ecoles confessionnelles de fait ou de droit

Ce raisonnement, bien que se rapportant à une cause ayant pris naissance dans une autre province, est appliqué par les Lords au cas des écoles communes rurales; ils déclarent que, hors de Montréal et Québec, seules les écoles dissidentes bénéficient de la protection accordée par le premier paragraphe de l'article 93 de l'Acte de 1867.

Revenons au jugement de Ritchie qui rendait la décision de la majorité de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick dans la cause *Ex parte* Renaud.(5) Il insiste à plusieurs reprises sur la distinction entre une école confessionnelle de fait et une école confessionnelle de droit. On pourrait presque se servir textuellement de ses remarques pour répondre à ceux qui prétendent que les écoles communes rurales sont confessionnelles de droit.

> "The schools established under this Act were, then, public, parish or district schools, not belonging to or under the control of any particular denomination; neither had any class of persons, nor any one denomination — whether Protestant or Catholic — any rights or privileges in the government or control of the schools, that did not belong to every other class or denomination, in fact, to every other inhabitant of the parish or district; neither had any one class of persons or denomination, nor any individual, any right or privilege to have any peculiar religious doctrines or tenets exclusively taught, or taught at all, in any such school. What is there, then, in this Act to make a school established under it a denominational school, or to give it a denominational character?"(6)

(4) Maher v. Town of Portland, 1874, G. J. WHEELER, op. cit., p. 367.

(5) Ce jugement, confirmé par le Conseil Privé, est identique à celui de la même cour dans la cause de Maher.

(6) Cité dans J. R. CARTWRIGHT, op. cit., Vol. 2, p. 458.

Poursuivons la lecture de ce jugement dont les principes généraux s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux écoles publiques de la Province de Québec:

> "But it has been said, that under the Parish School Act, schools were in fact established in certain localities where all, or a large majority of the ratepayers, happened to belong to one particular persuasion, in which the catechisms of particular Churches were taught, prayers peculiar to a particular religious body were used, and books inculcating the doctrines, views and practices of a particular denomination were used as class books; and that these schools were therefore denominational, and consequently the class of persons belonging to any such denomination had a legal right or privilege with respect to denominational schools. Assuming what is alleged to have been the case — though on this point we have no information before us of which we can take judicial notice — surely it is begging the whole question. How can the mere fact, that, in exceptional cases, certain schools under the Parish School Act, drawing Provincial aid, may have been made for the time being, with or without the knowledge or sanction of the Board of Education, denominational, by reason of the teacher instructing the children exclusively in doctrines of a particular denomination, or using the prayers or books, or daily teaching the catechism peculiar to such denomination, confer any legal right or privilege on any class of persons with respect to denominational schools, or give the denomination whose tenets may have been so taught in any such schools, rights and privileges other than those possessed by all and every the humblest inhabitant of the parish in which such school existed, free and independent of all denominational connection?
>
> It is not by what the Board of Education, Superintendent, Inspectors or Trustees may have done or allowed to be done under the Act, nor is it from the mode in which the principles of Christianity may have been actually practically taught in one or a hundred schools which may have drawn public money under the Parish School Act, that the question in a legal view must be determined: we must look to the law as it was at the time of the Union, and by that, and that alone, be governed. Where then do we find any legal exclusive right or privilege conferred on any denomination to any school established, or that might be established under that Act; or any right or privilege conferred on any class of persons to deal with such a school as belonging to such persons as a class or denomination; or as being under their control as such; or that as a class they had any right to have taught therein the peculiar doctrines of their denomination ?
>
> The assumption that the character or status of the school could be legally altered or affected, or rights gained by reason of the religious opinions or feelings of the inhabitants of a district, or a majority of them, because in such a case trustees and a school committee might perchance be elected from a particular denomination, and so that then the school might be made denominational, is in our opinion entirely erroneous. To the Board of Education is entrusted the controlling, governing power. By those rules and regulations, made and ordained within the letter and spirit of the Act, must all acts under them be controlled and governed, wholly independent of the religious opinions of the electors of the district, or of the trustees elected by them. It appears to us, then, that in passing the Parish School Act, the Legislature contemplated a general system of education for the benefit of all the inhabitants of the Province, without reference to class or creed; that such schools were to be organized, regulated and governed by public bodies, not owing their existence to, or being in any way under the control of any class or denominations; that the Act made no provision for any schools established thereunder being denominational, and did not provide that any sect or denomination whatever, as such, was in any such schools to have control or precedence, nor in any way give or recognize any right in any class of persons to have in the schools established thereunder, the doctrines, precepts or tenets

of their denomination taught as part of the system of instruction, or to have such schools in any other respect denominational in their character; that with reference to religion, the Act simply recognized the duty of impressing on the minds of the pupils the general principles of Christianity, honesty, etc., common alike to all Christians; . . ."(7)

"Now what, in this case, is the right or privilege claimed to have been prejudicially affected? Is it a legal right or privilege that could have been put forward and enforced by the Roman Catholics, as a class, under all circumstances and in every parish or common school, or is it a legal right confined to the Roman Catholics as a body; or does it belong equally to all and every of the other denominations of Christians in this Province, and capable by them of enforcement; or, on the contrary, was it not the mere possible chance of having religious denominational teaching in certain schools, dependent entirely on accidental circumstances; as, on what might happen to be the religious views of the majority in a parish, and then on the accidental result of the election of trustees and school committee, and on the views of the parties so elected, as to religious denominational teaching, and their willingness to permit it in the schools (admitting that the trustees or committee had any discretion in the matter, which perhaps is more than doubtful); was it not also dependent on the Board of Education, who had the general controlling power? If dependent on circumstances such as these, how can it be considered such a legal right as could have been contemplated by the Imperial Parliament in passing the 93rd section of the B.N.A. Act, 1867? Where is there anything that can, with any propriety, be termed a legal right? Surely the Legislature must have intended to deal with legal rights and privileges. How is it to be defined — how enforced?

It by no means follows as a necessary legal consequence, that because a majority of the inhabitants of a parish or school district may belong to a particular persuasion, they would necessarily vote for trustees favourable to denominational teaching, nor could they be compelled by any legal process so to vote; nor does it follow that trustees when elected even by a majority of one denomination, would necessarily prove favourable to denominational teaching; and by what legal process could they be constrained to assent to its introduction in the schools?

And again, suppose up to this point all were favourable, might not the whole scheme be ignored by the Board of Education; and how then could any class of persons, as such, no matter to what denomination they may belong, claim of right to control or direct the acts or doings of any of these parties; or how could electors, trustees, school committees, or the Board of Education, be compelled to make any school in any sense denominational, or in other words, to confer on any such class denominational rights? Surely the rights contemplated must have been legal rights; in other words, rights secured by law, or which they had under the law at the time of the Union. If any such existed, they must have been capable of being clearly and legally defined, and there must have existed legal means for their enforcement, or legal remedies for their infringement, for it is a clear maxim of law, that ubi jus, ibi remedium".(8)

"But then it was repeatedly urged upon us, that under the Parish School Act, circumstances might, and very often did, concur, where schools might, and in numerous cases did, become denominational; but that by reason of section 69 of the Common Schools Act, such was not now possible. The answer is simply this: The inability of a class of persons to have under the Common Schools Act, that which possibly they might, under certain exceptional and accidental circumstances have had under the Parish School Act of 1858, but which they had no right to insist on having, is a damage not occasioned by anything which the law, esteems an injury, a damage termed in law, damnum absque injuria, and for which there is no remedy".(9)

(7) Ibid., pp. 461 à 463.
(8) Ibid., pp. 471 à 473.
(9) Ibid., pp. 473, 474.

Situation actuelle : l'affaire Chabot

Le statut des corporations de commissaires, établies en district rural en vertu des dispositions générales de la Loi de l'instruction publique, est encore le même aujourd'hui qu'en 1846 lorsque la loi fut adoptée, en 1867 au moment de la Confédération, en 1928 lors de la décision du Conseil Privé dans l'affaire Hirsch. Plus près de nous, en 1955 et en 1957, la Cour d'Appel de la Province de Québec a réaffirmé ces principes. Dans la cause de Perron[10], le jugement rappelle que les écoles de la majorité, hors Montréal et Québec, sont communes: « La dénomination religieuse majoritaire forme la commission scolaire et, au degré élémentaire, sauf celles de Montréal et Québec, ses écoles sont communes ou publiques. » Plus importante encore, la cause de Chabot[11] où exceptionnellement un banc de sept juges se prononce sur cette question; nous nous arrêterons plus longuement sur cette décision qui présenta une conception nouvelle et audacieuse du problème.

Les faits et le jugement

Cajétan Chabot, père de Marcel et Jean-Pierre, tous deux en âge de fréquenter l'école, est un contribuable de la municipalité de Lamorandière où il habite. Dans cette municipalité, où la majorité des habitants sont des catholiques romains, il n'y a d'écoles publiques que celles qui relèvent des commissaires. Le programme d'études et le règlement disciplinaire suivis dans ces écoles étant ceux arrêtés par le Comité catholique du Conseil de l'instruction publique, on y donne un enseignement religieux catholique romain et les enfants sont tenus de réciter en commun des prières propres aux catholiques. Au cours de septembre 1953, Chabot, dont les enfants fréquentent déjà l'école de leur arrondissement, informe l'institutrice que, n'étant plus catholique mais désormais témoin de Jéhovah, il s'oppose à ce que ses fils prennent part aux exercices de dévotion et qu'ils suivent l'enseignement religieux. Pendant quelques semaines, l'institutrice se conforme à la volonté du père; mais par la suite, les enfants sont expulsés par les commissaires, sous prétexte que le régime d'exception dont ils jouissaient jusque-là était devenu une occasion de désordre et qu'il était contraire à la loi. Les parties ne pouvant régler le problème à l'amiable, Chabot tente de les contraindre par voie de mandamus. Il demande, en même temps, que soient déclarées invalides les dispositions de la Loi de l'instruction publique et des règlements du Comité catholique pouvant faire obstacle à sa demande principale. Le Juge Fernand Choquette, en Cour Supérieure, déboute le demandeur de son action. Chabot interjette appel et le procureur-général intervient pour soutenir la validité de la loi et des règlements en question.

(10) Perron v. Les Syndics d'écoles de la municipalité de Rimyn et le procureur-général de la province de Québec, 1955, B.R., p. 841.

(11) Chabot v. Les Commissaires d'écoles de Lamorandière et le procureur-général de la province de Québec, 1957, B.R., p. 707.

Devant un banc de sept juges, le jugement de la Cour Supérieure est infirmé et la Cour d'Appel décide que:

> « Aux termes des dispositions de la Loi de l'instruction publique, les écoles qui relèvent des commissaires ne sont pas ouvertes uniquement aux seuls enfants professant la croyance religieuse de la majorité et, dans l'espèce, le demandeur, témoin de Jéhovah, qui est tenu de contribuer au maintien des écoles dirigées par ces commissaires, a le droit d'exiger que ses enfants soient admis à l'une de ces écoles, au même titre que les autres enfants de la municipalité.
>
> Il ressort de ces mêmes dispositions que le régime scolaire établi par cette loi vise à respecter la croyance des catholiques romains et des protestants et le droit primordial des parents en matière d'éducation religieuse; cette loi ne contient aucune disposition qui doive être interprétée de manière à obliger les enfants ayant le droit de fréquenter l'école des commissaires, et dont les parents professent une religion autre que celle de la majorité, de suivre une instruction religieuse ou de participer à des exercices religieux auxquels leurs parents s'opposent.
>
> Les dispositions relatives à l'instruction religieuse, contenues dans les règlements du Comité catholique du conseil de l'instruction publique, sont destinées à régir seulement les enfants qui professent la religion catholique romaine et ne sauraient être appliquées aux protestants. Pour les fins de l'instruction publique, un témoin de Jéhovah est un protestant.
>
> En conséquence, le demandeur, témoin de Jéhovah, a droit d'exiger que ses enfants soient admis à l'école des commissaires sans être tenus de suivre l'instruction religieuse qui y est donnée ou de participer aux exercices de dévotion des catholiques romains.
>
> Le refus des enfants du demandeur de suivre l'instruction religieuse ou de prendre part aux exercices de dévotion des catholiques ne constitue pas un acte d'insubordination justifiant le renvoi de l'école, si ces enfants ont droit au régime que leur père réclame pour eux. »

Fondements de la décision

Il s'agit, dans cette affaire, d'un litige entre protestants et catholiques dans une municipalité scolaire où n'existait pas d'école dissidente. En effet, depuis la cause de Perron v. Les Syndics d'écoles de la municipalité de Rouyn (1955), le témoin de Jéhovah est considéré comme un protestant pour les fins de l'instruction publique. Le problème se poserait toutefois de la même manière avec une personne d'une autre religion ou n'en pratiquant aucune. Les enfants d'une croyance religieuse autre que celle de la majorité et qui ont ainsi le droit de fréquenter l'école des commissaires, sont-ils tenus de suivre, sur les matières qui touchent la religion, un enseignement auquel leur père s'oppose? Signalons qu'un tel litige ne serait pas possible entre un contribuable non protestant et des commissaires élus par une majorité de protestants vu le règlement 9 de l'ancien Comité protestant qui édicte:

> "Religious instruction shall be given in all public schools as laid down in the Course of Study and Handbook for Teachers. No pupil in any public school, however, shall be required to read or study in or from any religious book or to join in any exercise or devotion or religion when it is objected to in writing by his or her parent or guardian."

Une personne de religion juive, d'autre part, serait ici considérée comme protestante aux termes de l'article 574 de la Loi de

l'instruction publique; l'article 579 prévoit son cas et l'exempte de l'enseignement et des exercices religieux, le tout dans un tel cas demeurant dans les limites de la constitutionnalité. Le différend a donc été soulevé parce qu'on ne trouvait pas dans les règlements du Comité catholique une disposition semblable au règlement 9 du Comité protestant.

La solution du litige ne pouvait être tirée de la seule Loi de l'instruction publique, mais de l'intelligence du régime des écoles publiques dans les municipalités rurales, du droit positif en matière de liberté de conscience et même du droit naturel. L'État a voulu établir en cette province un régime scolaire qui tienne compte des droits de la famille en matière d'éducation. La loi permet aux catholiques et aux protestants d'avoir des écoles où se dispense un enseignement conforme à leurs convictions religieuses. Mais donne-t-elle aux enfants professant une religion autre que celle de la majorité le droit de fréquenter l'école des commissaires? Dans la municipalité où il y a deux corporations scolaires, seuls les dissidents et ceux que la loi tient pour tels ont le droit d'exiger que leurs enfants soient admis à l'école des syndics, à l'exclusion de tous autres. Quant à l'école des commissaires, les parents qui n'ont pas déclaré dissidence ou qui ne sont pas considérés comme dissidents par la loi, ont le droit d'y envoyer leurs enfants. Ces dispositions ressortent de l'article 75 de la Loi de l'instruction publique. Dans les municipalités où il n'existe qu'une corporation scolaire, tous les habitants sont soumis à cette corporation et tenus au maintien de ses écoles. Dans ces conditions, tous doivent pouvoir y envoyer leurs enfants; le texte de la loi n'admet pas d'autre interprétation. Par ailleurs, le droit de donner à ses enfants l'éducation religieuse de son choix, de même que la liberté de conscience, sont antérieurs à la loi positive et tiennent du droit naturel, le premier de tous les droits. Les tribunaux ont souvent reconnu ce principe et il n'est pas nécessaire de rappeler ici le détail de ces décisions.

La Loi de l'instruction publique stipulait que les commissaires et syndics d'écoles devaient prendre les mesures nécessaires pour que le cours d'études adopté par les Comités catholique ou protestant soit suivi dans chaque école. D'autre part, les règlements du Comité catholique prescrivaient que l'instituteur devait exiger que l'élève sache bien ce qui doit s'enseigner dans sa classe pour le faire monter dans une classe supérieure, et que l'instruction religieuse était une matière d'examen pour l'obtention du certificat d'études. Le système scolaire ne vise pas seulement à sauvegarder le droit à l'enseignement; il consacre en même temps le principe que la volonté des parents, en matière d'instruction religieuse, doit être respectée. De la seule interprétation conforme à l'esprit général de la loi, il ressort qu'elle oblige seulement les instituteurs à donner

l'instruction religieuse déterminée par le programme, et que les règlements du Comité catholique concernant cette matière ne visent que les enfants professant la religion catholique.

Le tribunal s'appuie aussi sur les anciens articles 23 et 221 paragraphe 4 de la Loi de l'instruction publique:

> « Article 23. Les questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains ou des protestants sont exclusivement concernés, sont décidées par celui des deux comités qui représente la croyance religieuse que professe la partie y concernée. »
> « Article 221, ... 4° ... le curé ou le prêtre desservant de l'église catholique romaine a le droit de faire le choix des livres ayant rapport à la religion et à la morale pour l'usage des élèves de sa croyance religieuse, et le Comité Protestant a les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les écoles protestantes ».

Il ajoute qu'une telle situation où des enfants de religions différentes fréquentent la même école en est une qui devrait relever de la compétence exclusive du Conseil de l'instruction publique. Faut-il déclarer invalides les articles de la loi et les règlements concernés ? Le Juge Pratte prétend que ces dispositions valent à l'égard des catholiques romains et doivent être maintenues; elles ne sont pas illégales, mais c'est l'application que les commissaires voudraient en faire aux non catholiques qui le serait. Le Juge Casey, tout en insistant sur le droit naturel et son inviolabilité, s'accorde avec le Juge Pratte; de même pour le Juge Taschereau. Les Juges Hyde, Martineau et Owen, dissidents en partie, prononceraient l'invalidité de certains articles des règlements du Comité catholique. Alors que le juge de première instance avait soutenu que toutes les écoles publiques de la Province de Québec étaient juridiquement confessionnelles, la majorité de la Cour d'Appel rejette cette assertion et adopte la distinction du Conseil Privé dans la cause de Hirsch:

> Hyde: "With respect, I am unable to accept the conclusion of the trial judge that defendants' school is a denominational one. Despite the changes that have taken place in the Education Act in the interval I consider the opinion expressed by the Privy Council in Hirsch v. Protestant School Commissioners of Montreal is still valid that schools in rural areas, as distinct from those in Montreal and Quebec areas, are non-denominational. This was also the conclusion reached by our Court in Perron v. Les Syndics d'écoles de la municipalité de Rouyn".(12)

> Taschereau : « L'école 7 de Lamorandière est-elle une école confessionnelle? Je crois qu'il faut répondre négativement à cette question ... Dans mon opinion, cependant, le demandeur a raison d'invoquer cette cause Hirsch. Il est exact de dire que, depuis 1861, des modifications ont été faites à la Loi de l'instruction publique, mais ces modifications n'ont pas affecté le caractère des écoles communes ou publiques, et il est encore vrai, aujourd'hui comme en 1861, que les écoles de la nature de celle qui fait l'objet de la présente cause ne sont pas des écoles confessionnelles ».(13)

(12) Ibid, pp. 725, 726.
(13) Ibid., pp. 728, 729.

Owen: "In any event I am of the opinion that in the Province of Quebec, schools under the control of commissioners in a municipality where the majority of the ratepayers are Roman Catholic are not "denominational" if this term is used in the sense that only Roman Catholic children have the right to attend such schools. In the case of a child attending a public school under the control of commissioners it cannot be said that the parents have chosen to send the child to a denominational or confessional school and thereby agreed that the child shall participate in the religious exercises and instruction followed by the majority",[14]

Une dissidence

Seul le Juge Fernand Rinfret enregistre une dissidence totale, refuse l'interprétation donnée par ses collègues, et maintient que toutes les écoles publiques de la Province de Québec sont juridiquement confessionnelles. Il est intéressant de s'arrêter sur les motifs de sa dissidence. Il rejette d'abord les arguments relatifs à la liberté de conscience fondés sur la Loi des Rectories (1852) et la Loi de la liberté des cultes (SRQ 1964, ch. 307), ces deux lois pouvant à son avis être abolies par la Législature provinciale, l'une en vertu de l'article 129 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) et l'autre par le jeu de la juridiction provinciale. Selon le Juge Rinfret, la décision de la Cour Suprême dans Saumur v. Cité de Québec ne s'appliquerait pas, vu qu'elle traitait de la liberté des cultes de façon abstraite et non en rapport avec un sujet précis et particulier; de plus, elle n'aurait pas la finalité qu'on veut lui trouver, le point soulevé n'étant retenu que par une minorité des juges. Référant à la cause de Hirsch, le Juge Rinfret conclut que la Province de Québec ne peut pas altérer le statut privilégié des écoles des classes de personnes qui y sont mentionnées. Il ne s'ensuivrait pas, cependant, que la province soit empêchée, si elle le désire, de changer le caractère des écoles majoritaires dans les municipalités autres que Montréal et Québec.

Constatant que presque tous les pouvoirs qui, en 1861, étaient de la compétence du Conseil de l'instruction publique ont été délégués à deux Comités, le Juge Rinfret affirme que la Législature a voulu instaurer dans la province un système différent de celui qui existait en 1861 et de celui considéré par le Conseil Privé dans l'affaire Hirsch. S'inspirant des remarques de Lord Cave,

"While section 93 of the Act of 1867 protects every right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons may have had by law at the Union, it does not purport to stereotype the educational system of the Province as then existing. On the contrary, it expressly authorizes the Provincial Legislature to make laws in regard to education subject only to the provisions of the section; and it is difficult to see how the Legislature can effectively exercise the power so entrusted to it unless it is to have a large measure of freedom to meet new circumstances and needs as they arise"[15],

la Législature aurait établi un système d'écoles confessionnelles, tant pour celles sous l'autorité des commissaires que pour celles

(14) Ibid., p. 735.
(15) 1928, A.C., p. 200, à la page 215.

des syndics, tant pour les écoles de la majorité que pour les écoles dissidentes. Selon le savant juge, la loi ne prévoit pas qu'il puisse y avoir d'autre majorité ou minorité que les catholiques et les protestants. Ce système n'aurait rien d'inconstitutionnel puisqu'il ne transgresse pas les dispositions de l'article 93 de l'Acte de 1867 et conserve aux écoles dissidentes les droits et privilèges qu'elles avaient lors de l'Union. En conséquence, les règlements et la loi attaqués sont constitutionnels aux yeux du Juge Rinfret, mais pour d'autres raisons que celles exprimées par ses collègues et sans restriction. Les fils du demandeur devaient se plier à tous les exercices religieux; il n'en tenait qu'à Chabot d'envoyer ses enfants dans une école protestante d'une municipalité voisine ou de se déclarer dissident. En somme, le Juge Rinfret soutient surtout que la Législature s'est servi de sa juridiction exclusive sur l'enseignement pour rendre juridiquement confessionnelles toutes les corporations scolaires et les écoles qui ne l'étaient pas au moment de la Confédération, alors que les six autres juges retiennent le contraire. Nous n'avons aucune hésitation à nous ranger du côté de la majorité.

Liberté de conscience

Tel que souligné plus haut, le droit de donner à ses enfants l'éducation religieuse de son choix et la liberté de conscience, sont antérieurs à la loi positive. Voyons, au moyen de quelques citations, l'interprétation des tribunaux sur ce sujet. Dans une cause de Grande-Bretagne, Agar-Ellis v. Lascelles:

> "The authority of a father to guide and govern the education of his child is a very sacred thing, bestowed by the Almighty and to be sustained to the uttermost by human law. It is not to be abrogated or abridged, without the most coercive reason."(16)

Encore en Grande-Bretagne, *in re* Carroll, l'un des juges s'appuie sur un passage de la Somme théologique:

> "Contra justitiam naturalem esset, si pueri invitis parentibus baptizarentur."(17)

Ce texte en suggère un autre au Juge Pratte dans la cause de Chabot.:

> « Le père est principe de la génération, de l'éducation et de la discipline, et de tout ce qui se rapporte au perfectionnement de la vie humaine. »(18)

Le Juge Rand de la Cour Suprême du Canada déclare dans Saumur v. City of Quebec:

> "Strictly speaking, civil rights arise from positive law; but freedom of speech, religion and the inviolability of the person, are original freedoms which are at once the necessary attributes and modes of self-expression of human beings and the primary conditions of their community life within a legal order."(19)

(16) (1878-79) L.R. 10 Ch. D., p. 49, à la page 58.
(17) (1931) L.R. 1 K.B., p. 317, à la page 354.
(18) 1957, B.R., p. 717.
(19) 1953, 2 S.C.R., p. 299, à la page 329.

Le Juge Bissonnette écrivait dans Perron v. Syndics d'écoles de la municipalité de Rouyn:

> « Notre législation a toujours réflété l'empreinte que lui imprimait l'idée de justice, de tolérance et de liberté de conscience à l'égard des deux nationalités, non pas en tant que telles, mais en raison de leur foi religieuse différente. »[20]

et il ajoutait dans Duplessis v. Roncarelli:

> « . . . libertés, disons-le en passant, que cette Cour n'a jamais réprouvées ni pour eux, ni pour personne. »[21]

La Cour Suprême y revient dans Chaput v. Romain:

> « Dans notre pays, il n'existe pas de religion d'État, personne n'est tenu d'adhérer à une croyance quelconque. Toutes les religions sont sur un pied d'égalité et tous les catholiques comme d'ailleurs tous les protestants, les juifs, ou les autres adhérents des diverses dénominations religieuses, ont la plus entière liberté de penser comme ils le désirent. La conscience de chacun est une affaire personnelle, et l'affaire de nul autre. Il serait désolant de penser qu'une majorité puisse imposer ses vues religieuses à une minorité. Ce serait une erreur fâcheuse de croire qu'on sert son pays ou sa religion, en refusant dans une province, à une minorité, les mêmes droits que l'on revendique soi-même avec raison, dans une autre province. »[22]

De plus, ce principe si souvent affirmé est reconnu par la Législature dans la Loi de la liberté des cultes [23]; à l'article 1 on peut lire:

> « 1. La jouissance et le libre exercice du culte de toute profession religieuse, sans distinction ni préférence, mais de manière à ne pas servir d'excuse à la licence, ni à autoriser des pratiques incompatibles avec la paix et la sûreté de la province, sont permis par la constitution et les lois de cette province à tous les sujets de Sa Majesté qui y vivent. »

Dans Boucher v. The King, le Juge Thibodeau Rinfret fait les remarques suivantes en tentant d'établir des limites à l'exercice de cette liberté:

> "I would not like to part this appeal, however, without stating that to interpret freedom as licence is a dangerous fallacy. Obviously pure criticism, or expression of opinion, however severe or extreme, is, I might almost say, to be invited. But, as was said elsewhere, "there must be a point where restriction on individual freedom of expression is justified and required on the grounds of reason, or on the ground of the democratic process and the necessities of the present situation". It should not be understood from this Court, — the Court of last resort in criminal matters in Canada — that persons subject to Canadian jurisdiction "can insist on their alleged unrestricted right to say what they please and when they please, utterly irrespective of the evil results which are often inevitable". It migh well be said in such a case, in the words of Milton, "licence they mean when they cry liberty", or as expressed by Edouard Herriot, « la liberté doit trouver sa limite dans l'autorité légale; . . . »[24]

---

(20) 1955, B.R., p. 841, à la page 847.
(21) 1956, B.R., p. 447, à la page 459.
(22) 1955 S.C.R., p. 834, à la page 840.
(23) S.R.Q., 1964, ch. 301.
(24) 1951, S.C.R., p. 265, à la page 277.

Et le Juge Rand, de la même cour :

> "It is in the circumscription of these liberties by the creation of civil rights in persons who may be injured by their exercise, and by the sanctions of public law, that the positive law operates; . . ."(25)

Importance de la décision

L'affaire Chabot marque un pas important dans notre droit scolaire et fait de nouvelles suggestions quant à la place du droit naturel dans notre droit constitutionnel. Le résultat de la décision sur la constitutionnalité des règlements du Comité catholique et de divers articles de la Loi de l'instruction publique laisse planer des doutes sur leur validité. Encore ici, la Cour d'Appel ne nous a pas fourni des normes précises et l'on devra amender la loi et les règlements pour clarifier notre législation scolaire en cette matière. On n'a pas fait de l'inconstitutionnalité un point à décider; on a jugé ces dispositions en regard d'un cas d'espèce, en appliquant la règle qu'autant que possible la loi doit être interprétée de façon à ne pas la rendre *ultra vires*. Six des sept juges déclarent que les écoles communes rurales sont non-confessionnelles; on répète la distinction faite dans Maher v. Town of Portland entre les situations de fait et de droit. La majorité de la cour ne se prononce pas sur la capacité de la Législature de rendre confessionnelle l'école commune rurale (idée du Juge Rinfret); on ne fait qu'interpréter la loi actuelle à la lumière du droit primordial des parents sur l'éducation religieuse des enfants. Certes on pourrait en dire long sur la suggestion du Juge Pratte de soumettre au Conseil de l'instruction publique les problèmes des écoles communes rurales fréquentées par des enfants de religions diverses. Mais les activités de cet organisme nous sont bien connues, et il a maintenant cessé d'exister.

Cette décision est d'autant plus importante que nous vivons à une époque où les droits du citoyen canadien font souvent l'objet de jugements. Elle repose cependant sur une base fragile; en effet, à moins que le Juge Casey n'ait raison de dire que l'autorité provinciale est limitée par le droit naturel aussi bien que par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), on pourrait amender demain la Loi de l'instruction publique, et enlever aux parents les droits que les juges leur reconnaissent. Pourtant, on peut trouver un frein à tel geste sans recourir au droit naturel. Les Juges Hyde, Martineau et Owen parlent de la Loi de la liberté des cultes comme plus qu'un guide, mais comme consacrant un droit constitutionnel fondamental. Ce statut est pré-confédératif, et même s'il a été perpétué par l'article 129 de notre Constitution et répété dans les statuts du Québec, il semble bien qu'il ne puisse être abrogé ou modifié par l'autorité provinciale. Certains juristes croient que la compétence fédérale en matière de droit criminel

(25) Ibid., p. 329.

entre ici en ligne de compte; pour limiter la portée de l'article 1 de la Loi de la liberté des cultes, il faudrait en effet, selon eux, faire une offense criminelle de la pratique d'une ou de plusieurs religions. L'opinion du Juge Rinfret ne tient pas compte de ces principes fondamentaux. Son argument portant sur la possibilité d'abroger la Loi de la liberté des cultes est douteux, surtout depuis les décisions de la Cour Suprême dans Birks v. City of Montreal[26] et Saumur v. Cité de Québec.[27] De plus, Chabot n'aurait pu seul se déclarer dissident et former une corporation distincte. Par ailleurs, il lui était pratiquement impossible d'envoyer ses enfants dans une école protestante vu qu'il n'en existait aucune dans les environs. Voici ce qu'en dit Me James Hugessen:

> "With the greatest respect, however, it is suggested that the learned Judge (Rinfret) has here missed the significance of the finding made by his colleagues. Even though the public schools of this Province may be *de facto* confessional in character, such confessionalism is only sanctioned by the Act in so far as it does not conflict with the principle of freedom of religion; . . ."[28]

Me Roger Comtois pour sa part déclare:

> « L'interprétation que donne la Cour d'appel à la Loi de l'instruction publique a sans doute eu comme premier effet d'étonner un bon nombre de juristes. Cet étonnement s'explique d'ailleurs : on nous avait enseigné le caractère essentiellement confessionnel des écoles québécoises. La Loi de l'instruction publique nous paraît imprégnée de cette idée. Il est partout question d'écoles catholiques ou protestantes, de comités catholique ou protestant, de visiteurs d'écoles catholiques ou protestants, de livres et de manuels qui tombent sous la juridiction du comité catholique ou du comité protestant, etc. L'article 2, par. 25, de cette Loi n'énonce-t-il pas :
>
> Les mots « majorité religieuse » ou « minorité religieuse » signifient la majorité ou la minorité catholique romaine ou protestante, suivant le cas.
>
> Aucune école ne peut être constituée sous l'empire de la Loi de l'instruction publique à moins d'être de l'une des dénominations religieuses statutaires catholique ou protestante. L'école publique neutre nous paraît inadmissible dans les structures législatives présentes; elle pourrait être constituée comme corporation privée, mais elle n'aurait certes pas le droit de prélever des impôts ni de bénéficier du fonds de l'éducation.
>
> Dans l'affaire Hirsch v. Protestant Board of School Commissioners of Montreal, invoquée par la Cour d'appel dans cette espèce, le Conseil privé en venait à la conclusion : "That it would be possible to frame legislation for establishing separate schools for non-christians without infringing the rights of the two christian communities and that legislation so limited would be valid." Or, la Législature n'a pas légiféré pour d'autres catégories que les deux dénominations originaires.
>
> Ce caractère confessionnel de nos écoles est-il conciliable avec la liberté des cultes ? Nous ne le croyons pas, surtout si l'on veut laisser à chaque citoyen une liberté totale de croire à tel ou tel dogme ou même de ne croire en aucun dogme. Ces deux concepts sont tellement incompatibles que la Cour d'appel s'est, par certains juges, vue dans l'obligation

(26) 1955, S.C.R., p. 799.
(27) 1953, 2 S.C.R., p. 299.
(28) Themis, Vol. 8, p. 108, à la page 117.

d'établir comme prémisse que la Loi de l'instruction publique, lorsqu'elle pose des normes sur des questions de religion, ne peut s'adresser à d'autres qu'aux membres appartenant à l'une ou à l'autre des deux religions reconnues. En d'autres termes, on se refuse à voir dans cette structure législative une réglementation qui oblige d'autres personnes que celles qui veulent bien y adhérer.

Cette façon d'analyser la Loi de l'instruction publique, pour audacieuse qu'elle soit, ne manque pas de réalisme. Il fallait bien trouver une solution à l'impasse: d'une part la fréquentation scolaire obligatoire (tant à l'égard de l'enfant qui doit aller à l'école qu'à l'égard de l'école qui doit recevoir l'enfant) ajoutée à la contribution légale au maintien de l'école publique par le paiement de taxes et, d'autre part, le respect du droit des parents à une éducation de leurs enfants qui soit conforme à leur croyance religieuse. Depuis la loi de 1943, qui a rendu la fréquentation scolaire obligatoire, le devoir des commissaires ou des syndics de donner l'enseignement aux enfants domiciliés dans la municipalité est encore plus impérieux.

A une interprétation trop rigide, la Cour d'appel a préféré une solution pragmatique. Faut-il la blâmer d'avoir fait éclater des cadres devenus artificiels ? Nous ne le croyons pas. Il faudrait plutôt regretter que le législateur ne se soit pas plus tôt préoccupé d'adapter aux conditions nouvelles des textes insuffisants devant des situations aussi difficiles que celle qui fait l'objet de cet appel. »[29]

Il se fait une révolution dans la pensée judiciaire concernant l'interprétation de la Constitution. On semble vouloir invoquer "a judicial supremacy tantamount to a virtual Bill of Rights". Cette approche par la voie du droit naturel touche à la nature même de la souveraineté du Parlement. Dans le passé, il est arrivé très rarement à nos cours de limiter les actes du Parlement en faisant appel au droit naturel, mais cette pratique réapparaît dans de nombreux *dicta* de nos tribunaux au cours des dernières années. Le droit naturel serait à la base de tout droit découlant des pouvoirs accordés au Parlement par la Constitution canadienne.

II — Statut particulier de certaines corporations scolaires

Nombreuses exceptions

La règle générale prévue par la Loi de l'instruction publique, nous l'avons vu, c'est que l'on retrouve d'abord dans chaque municipalité scolaire, une corporation de commissaires. Cette corporation est mise sur pied et administrée par tous les citoyens qualifiés, et est responsable de l'enseignement pour tous les enfants d'âge scolaire domiciliés sur son territoire. L'aspect confessionnel n'est considéré ni dans l'érection de la municipalité, ni dans l'élection des commissaires, ni dans l'admission des élèves. La loi permet ensuite à une minorité religieuse de déclarer dissidence et de former une corporation de syndics dans cette municipalité scolaire. La corporation de syndics, aux termes mêmes de la loi, est exclusivement établie et administrée par et pour des gens d'une même religion. Nous avons déterminé le caractère juridique de ces corporations et de leurs écoles en matière de confessionnalité.

(29) 18 R. du B., p. 136, à la page 137.

De récentes statistiques nous permettent de constater que les corporations scolaires établies en vertu des dispositions générales de la Loi de l'instruction publique, représentent 80% de l'ensemble des corporations scolaires de la Province de Québec. Il existe cependant, dans les régions rurales, quelques centaines de corporations scolaires qui jouissent d'un statut particulier et que la Commission, dans le volume IV de son Rapport, a désigné sous le nom de « corporations scolaires à caractères confessionnels ». Il s'agit principalement de corporations auxquelles des lois spéciales ou des décrets du lieutenant-gouverneur en conseil sont venus attribuer des caractères particuliers, ou encore de corporations qui ont été créées à la suite de l'érection, par le lieutenant-gouverneur en conseil, d'une municipalité scolaire distincte couvrant des territoires régis par une ou des corporations scolaires déjà existantes. Nous allons tenter d'apporter quelques éléments de réponse aux problèmes que soulèvent ces corporations scolaires en matière de confessionnalité.

Lois spéciales

La première catégorie de ces corporations scolaires à statut particulier groupe celles auxquelles s'appliquent des lois d'exception. Il est arrivé fréquemment à la Législature de permettre à une corporation scolaire d'échapper à certaines dispositions de la Loi de l'instruction publique, soit en lui consacrant une loi particulière, soit à l'occasion d'amendements apportés à la charte de la municipalité civile dont elle couvrait le territoire. Ces dispositions spéciales touchent des sujets variés comme les élections scolaires, le personnel de direction, le territoire de la municipalité scolaire, etc. Dans le cadre de notre sujet, les modifications auxquelles nous référons se rapportent généralement au nom de la corporation scolaire et à la confession religieuse des commissaires. Notons aussi qu'elles s'appliquent presque toujours à des commissions scolaires à direction catholique et qu'elles peuvent en outre être imposées par un arrêté en conseil. C'est ainsi que l'on a souvent vu « Les commissaires d'écoles pour la municipalité de . . . » devenir « La Commission des écoles catholiques de . . . » ; on retrouve parfois, comme corollaire, une disposition à l'effet que les commissaires régissant cette corporation devront être catholiques. La question se pose alors de savoir si la commission scolaire dont le nom est ainsi modifié, mais qui reste soumise à toutes les autres dispositions de la Loi de l'instruction publique, demeure commune de droit, devient juridiquement confessionnelle ou à la fois confessionnelle et commune. Le problème est encore plus aigu lorsque la loi stipule que les commissaires devront appartenir à une confession religieuse bien identifiée.

Il n'y a aucun doute que la Législature a le pouvoir, sans que l'on puisse invoquer l'inconstitutionnalité de son geste en vertu

de l'article 93 de l'Acte de 1867, de modifier le caractère de la commission scolaire commune de droit. Il ne fait également aucun doute que le changement de nom et surtout la qualification religieuse des commissaires, appliqués à une commission scolaire qui était de fait confessionnelle, bien que commune de droit, lui confèrent certains caractères confessionnels de nature juridique. D'autre part, ces caractères confessionnels ne s'étendent pas jusqu'à dispenser cette commission scolaire de recevoir dans ses écoles les enfants d'une autre religion que celle à laquelle elle se rattache. Ils ne modifient en rien les qualifications requises par la Loi de l'instruction publique pour être électeur; ils ne dispensent pas les contribuables d'autres religions d'y verser leurs taxes; ils ne confèrent certainement pas à cette commission scolaire le statut de corporation dissidente. Obligée d'accueillir des enfants de religions différentes, cette commission scolaire est soumise aux obligations de toute commission scolaire commune à l'égard de la liberté de conscience et de culte. Nous nous trouvons donc en face d'une corporation scolaire qui la plupart du temps conserve, sauf quant à son nom, toutes les caractéristiques juridiques d'une commission scolaire commune. La portée de ces changements de statut quant à la confessionnalité est très difficile à apprécier en pratique et les tribunaux, à notre connaissance, n'ont jamais été saisis de la question. Il est possible aussi que leur constitutionnalité puisse à certains égards être mise en doute, surtout après la décision de la Cour d'Appel dans la cause de Chabot et celles de la Cour Suprême dans Saumur et dans Birks. Nous reviendrons plus loin sur d'autres aspects de ces lois d'exception et sur leurs conséquences.

Arrêtés en conseil

La seconde catégorie de corporations scolaires à statut particulier groupe celles qui ont juridiction sur des municipalités scolaires créées à la faveur de dispositions exceptionnelles de la Loi de l'instruction publique. Cette loi prévoit que dans le cas d'un territoire régi par deux ou plusieurs corporations de commissaires ou de syndics d'écoles, le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de l'Éducation et pour des raisons jugées avantageuses, peut ériger ce territoire en une ou plusieurs municipalités scolaires distinctes pour les catholiques ou les protestants, selon le cas (article 48). De plus, les érections, divisions, ou changements de limites de municipalités scolaires peuvent ne concerner que les catholiques ou les protestants compris dans leurs territoires (article 49). C'est ainsi qu'à la suite de requêtes adressées aux autorités provinciales, des corporations de syndics se sont unies entre elles ou se sont jointes à des corporations de commissaires groupant une majorité qui partageait la foi des dissidents, pour constituer des municipalités scolaires distinctes dont les limites, la plupart du temps, couvraient le territoire de plus d'une ou de parties de plusieurs municipalités scolaires ori-

ginales. Cette situation se rencontre presque exclusivement du côté protestant et il est facile d'en comprendre les raisons. Étant en trop petit nombre dans chacune des municipalités dont ils se détachent, la fusion des territoires permet aux protestants d'arriver à de meilleurs résultats aux points de vue administratif et pédagogique. Ces municipalités sont généralement désignées sous le nom de « Municipalité scolaire de . . . pour protestants (ou pour catholiques) seulement ».

Quel est donc, en matière de confessionnalité, le statut juridique des corporations scolaires et des écoles de ces municipalités ? Il s'agit tantôt d'une corporation dissidente dont le territoire est érigé en municipalité distincte et qui est transformée en corporation de commissaires ; ou encore de plusieurs corporations dissidentes et/ou communes qui joignent leurs efforts sur un territoire qui leur est propre et qui perdent leur identité en faveur d'une nouvelle corporation de commissaires. Par ailleurs, la nouvelle municipalité scolaire, une fois créée, est régie par toutes les autres dispositions générales de la Loi de l'instruction publique et l'on y retrouve encore ici, sauf quant à sa désignation, les caractéristiques applicables aux commissions scolaires et aux écoles communes. La corporation de commissaires à qui est confiée la juridiction sur cette municipalité scolaire ne peut, en principe, refuser l'accès de ses écoles à des enfants pratiquant une religion différente de celle de la majorité qu'elle représente. Elle ne peut s'opposer à la mise en nomination et à l'élection de commissaires de religions différentes ; ainsi des municipalités scolaires « pour protestants seulement » sont administrées par cinq commissaires, dont un, deux et parfois trois d'entre eux ne sont pas de religion protestante. Elle ne peut refuser le droit de vote à des personnes qui ne pratiquent pas la religion de la majorité des électeurs si elles possèdent les qualités requises par la loi. Elle perçoit des taxes de contribuables qui ne sont pas nécessairement de même religion. En pratique, les administrations scolaires locales concernées reconnaissent cette situation et les quelques conflits qui ont pu s'élever à ce sujet au cours des dernières années ont contribué au maintien de cette reconnaissance.

Bien qu'il ne nous soit pas loisible de faire une thèse complète sur ce problème particulier et que chaque cas d'espèce demande une étude attentive, nous tenterons quand même de pousser plus loin notre raisonnement en ce qui concerne le jeu des articles 46 à 49 de la Loi de l'instruction publique, utilisant pour ce faire l'exemple du secteur protestant. Lorsqu'une nouvelle municipalité scolaire « pour protestants seulement » est érigée, couvrant une ou plusieurs municipalités scolaires existantes, la nouvelle corporation de commissaires devient la seule commission scolaire de cette nouvelle municipalité et y représente alors une majorité protestante ; les corporations dissidentes concernées dans ce regroupement per-

dent leur caractère de dissidentes. En conséquence, selon l'économie générale de la loi et en appliquant la jurisprudence connue, la nouvelle corporation de commissaires dirigerait des écoles communes. Un même territoire faisant partie de deux municipalités scolaires distinctes se voit donc souvent placé sous la juridiction de deux corporations scolaires dirigeant des écoles communes de droit. Il ressort des articles 76 et 77, de même que des articles 46 à 49 de la Loi de l'instruction publique qu'un groupe religieux qui bénéficie d'écoles dissidentes peut renoncer aux privilèges conférés à ces écoles et en changer le caractère; c'est à notre avis ce qui se produit notamment lorsqu'une municipalité distincte est érigée pour les protestants. Les requérants qui demandent au lieutenant-gouverneur en conseil l'érection d'une municipalité scolaire distincte dirigée par une corporation de commissaires, acceptent alors la tâche de maintenir des écoles communes même si l'ordre en conseil, dans ces circonstances, spécifie que le territoire est érigé « en municipalité scolaire distincte pour protestants seulement ».

La restriction aux catholiques ou aux protestants contenue dans les articles 48 et 49 de la Loi de l'instruction publique et dans les arrêtés en conseil, ne doit pas être interprétée comme conférant à la nouvelle corporation de commissaires le statut de dissidente car rien dans la loi ne permet une telle conclusion. Une seule décision semble avoir été rendue sur cette question précise[30]; dans cette cause, le juge déclare que les mots «pour protestants seulement» veulent simplement dire que la municipalité nouvellement érigée n'affecte pas la position des catholiques pour lesquels la municipalité scolaire originale restera la même. Mais les écoles construites et maintenues par les nouveaux commissaires sont les écoles d'une majorité et elles sont communes. L'arrêté en conseil ne peut être considéré comme modifiant cette situation. Il est facile cependant de déceler dans les dispositions des articles 48 et 49, une nouvelle application du principe répandu qu'il n'existe dans notre système que deux groupes qui contrôlent entre eux toutes les commissions scolaires. On sanctionne les situations de fait: c'était le cas pour les définitions de majorité et minorité religieuses, la constitution et la juridiction des Comités, etc; on dit que les commissions scolaires qui ne sont pas catholiques, sont protestantes. Mais lorsqu'on lit les articles 48 et 49, il faut comprendre que la nouvelle municipalité rejoindra surtout le groupe protestant par rapport au groupe catholique, qu'elle sera une municipalité à majorité protestante par rapport à une municipalité à majorité catholique existant sur le même territoire. Ces dispositions ne peuvent être entendues comme excluant les juifs, orthodoxes, agnostiques, etc.; l'article 43 de la Loi de l'instruction publique s'applique à cette nouvelle com-

(30) Stephens v. Les Commissaires d'écoles pour la municipalité de la paroisse de Longueuil, 9 C.S., p. 408.

mission scolaire, qui ne possède pas le droit d'exclusion garanti aux dissidents. Nous avons dit plus haut que les autres dispositions relatives aux corporations de commissaires s'y appliquaient aussi.

> « Le lieutenant-gouverneur de la province de Québec, agissant en vertu de l'article 1973 des statuts refondus de la province de Québec, (maintenant art. 46 et ss. de la Loi de l'instruction publique), qui permet le changement des limites des municipalités existantes pour les fins scolaires, leur division, et l'établissement de nouvelles municipalités scolaires, érigea, par arrêté en conseil, en municipalité scolaire distincte, pour les protestants seulement, la ville et la paroisse de Longueuil, laquelle érection fut suivie de l'élection de commissaires d'écoles pour cette nouvelle municipalité. Aucune déclaration de dissidence ne fut produite de la part des protestants qui formaient une minorité à Longueuil, et aucun bureau de syndics pour les écoles de la minorité protestante ne fut constitué.
>
> Jugé : 1 — Que l'article 1973 S.R.P.Q., permet la création d'une municipalité scolaire distincte et séparée pour une minorité religieuse demeurant dans les limites d'une municipalité scolaire déjà existante, sans production d'une déclaration de dissidence ou constitution d'un bureau de syndics des écoles dissidentes.
>
> 2 — Que l'effet de l'arrêté en conseil était de faire disparaître la dissidence et d'ériger les protestants de la ville et paroisse de Longueuil en municipalité scolaire distincte, . . . »(31)

Aspect constitutionnel

Le type de municipalités scolaires dont il est ici question n'existait pas au moment de la Confédération. On ne retrouve une mention spécifique de ce pouvoir d'ériger des municipalités pour catholiques ou protestants qu'à partir de 1890.(32) On rencontre par exemple, des municipalités semblables pour protestants en 1891 (Magog, par statut) et en 1894 (Longueuil, par ordre en conseil). De plus, comme nous l'avons vu dans l'affaire Hirsch, les seuls droits dont jouissaient les protestants, hors Montréal et Québec, au moment de la Confédération, et qui ont été garantis par l'article 93 de l'Acte de 1867, se rapportent à la dissidence. Les protestants n'avaient aucun droit d'ériger et de maintenir autrement des écoles confessionnelles. Si le lieutenant-gouverneur en conseil érige une municipalité nouvelle et séparée pour les protestants, en vertu des articles 46 et suivants de la Loi de l'instruction publique et que cette érection est valide, on ne peut soutenir que les écoles de cette municipalité soient dissidentes puisqu'il n'est plus question de minorité religieuse, même si avant l'érection de la dite municipalité, les écoles qui en couvraient le territoire au bénéfice des protestants étaient administrées par des corporations de syndics. Ajoutons enfin que les écoles dissidentes n'ont pas de municipalité propre; elles sont administrées par une corporation qui s'est formée par le retrait d'un certain nombre de citoyens de la juridiction de la commission scolaire d'une majorité qui avait été à l'origine de l'érection de la municipalité scolaire dont les écoles dissidentes continueront de faire partie.

(31) Ibid., pp. 408, 409.
(32) 53 Vict., ch. 28, art. 1.

La loi de 1846 prévoyait que les limites des municipalités scolaires devaient être, et elles le sont encore le plus souvent, les mêmes que celles des cités, villes, villages, paroisses, etc., érigés comme tels pour fins municipales. Aujourd'hui, l'article 46 de la Loi de l'instruction publique autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à ériger des municipalités scolaires, à les diviser et à en changer les limites; l'article 49 ajoute que ces opérations peuvent ne s'appliquer qu'aux catholiques ou aux protestants. Cette dernière disposition et celle de l'article 48, furent adoptées après la Confédération et permettent donc au lieutenant-gouverneur en conseil d'ériger de nouvelles municipalités scolaires pour catholiques ou pour protestants, superposées au territoire de municipalités déjà établies et qui continueront d'exister. Le lieutenant-gouverneur en conseil reçoit ces pouvoirs de la Législature qui ne les possède qu'en autant que leur exercice n'affecte aucun droit ou privilège reconnu, lors de l'Union, à une classe particulière de personnes quant à leurs écoles confessionnelles. Notons ici que le lieutenant-gouverneur en conseil n'agira que sur la requête des parties intéressées, et que cette demande doit être celle des commissaires ou des syndics d'écoles de chaque municipalité scolaire concernée, ou de la majorité des électeurs habiles à voter, que des avis doivent être donnés aux corporations concernées et que la division ou l'érection d'une nouvelle municipalité scolaire ne s'appliquera à la minorité dissidente de toute municipalité affectée par le changement que si les syndics y consentent. D'autre part, les dissidents sont protégés par l'article 93 de l'Acte de 1867 et l'on ne peut modifier le statut de leurs écoles sans leur consentement. D'aucuns prétendent que les conditions requises par les articles 46 à 49 sont suffisantes pour faire disparaître les doutes que l'on pourrait entretenir sur la constitutionnalité de ces pouvoirs et de leur délégation au lieutenant-gouverneur en conseil. Nous ne pouvons en être convaincus aussi facilement; on peut se demander en effet si les syndics peuvent, de leur propre chef, mettre fin à la dissidence et si une majorité de dissidents peut validement imposer leurs vues à une minorité d'entre eux qui désirent continuer d'être dissidents. Certes, le lieutenant-gouverneur en conseil avait le pouvoir, au moment de la Confédération, d'ériger de nouvelles municipalités scolaires; mais nous doutons qu'il puisse utiliser ce pouvoir pour priver quelques dissidents de leur droit de le demeurer. Le Juge Champagne, dans la cause de Stephens, ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité de l'érection de municipalités scolaires protestantes et personne ne l'a encore attaquée devant nos tribunaux; cette pratique se maintient depuis 1891.

Conclusion

Plusieurs régions de la province sont maintenant couvertes de deux réseaux superposés de municipalités scolaires dont les limites se recoupent et qui sont régies par des corporations de commis-

saires dites catholiques ou protestantes, du fait qu'elles sont comprises dans l'une ou l'autre des catégories de « corporations scolaires à caractères confessionnels » décrites plus haut. Les problèmes juridiques qui découlent d'une telle situation sont très complexes et devront faire l'objet d'études plus poussées. La confessionnalisation juridique des structures scolaires supérieures avait semé la confusion quant au statut des commissions scolaires; l'utilisation fréquente des mesures d'exception a donné le coup de grâce à ceux qui cherchaient à comprendre. Il est devenu en effet très difficile de déterminer, au point de vue juridique, le caractère confessionnel de ces corporations scolaires et écoles, d'en réconcilier les traits avec les droits fondamentaux des parents et des enfants en matière d'éducation et de liberté de conscience, d'en apprécier enfin la validité constitutionnelle.

En l'absence de législation précise, de jurisprudence et de doctrine sur ce problème important, plusieurs opinions peuvent être avancées et soutenues. Nous avons toujours préféré maintenir que les corporations scolaires et les écoles affectées par les caractères que nous venons d'étudier, demeuraient juridiquement communes. C'est la conclusion qui nous semble devoir se dégager des considérations qui précèdent, de l'économie générale de notre législation scolaire et des principes directeurs établis par les tribunaux en semblable matière. Nous pouvons affirmer cependant, sans crainte de nous tromper, que ce type de corporations scolaires et d'écoles ne jouit pas des garanties constitutionnelles découlant des paragraphes 1 et 2 de l'article 93 de l'Acte de 1867, et qu'en conséquence, la Législature pourrait en modifier le statut s'il s'avérait nécessaire de réformer la structure des commissions scolaires dans la Province de Québec. Tout au plus, y aurait-il la lointaine possibilité d'un appel au gouverneur général en conseil et d'une intervention du Parlement fédéral en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 93; nous avons eu l'occasion de donner, ailleurs dans ce volume, notre opinion sur ce recours.

III — Statut des corporations scolaires de Montréal et de Québec

A la lumière des dispositions du chapitre 15 des Statuts refondus pour le Bas-Canada (1861), le Conseil Privé, dans l'affaire Hirsch, étudie le cas de Montréal et de Québec au point de vue de la confessionnalité des corporations scolaires et des écoles. Semblable sur plusieurs points à l'organisation scolaire rurale, le système établi dans les villes de Montréal et de Québec présentait cependant, en 1867, des différences notables. Serait-il apparu à la Législature que dans ces deux grands centres où la population était très dense et où des religions diverses se rencontraient, il était inutile d'exiger la dissidence d'une minorité? On l'a suggéré devant le

Conseil Privé. Quoi qu'il en soit, la loi n'a pas séparé les écoles de ces villes selon le critère majorité-minorité, mais entre les catholiques romains et les protestants. Nous avons vu que pour fins scolaires, chacune de ces villes était considérée comme une municipalité, chaque école comme un arrondissement. Pour administrer ces écoles douze commissaires étaient nommés par la corporation municipale, six catholiques et six protestants, formant deux corporations distinctes et séparées, l'une pour les catholiques, l'autre pour les protestants. Le versement des cotisations scolaires était effectué par le trésorier de la ville aux commissions respectives sur une base proportionnelle à la population professant la religion représentée par l'une et l'autre commissions. Chaque commission administrait ses écoles et nommait ses instituteurs. Comme dans les autres écoles de la province, il appartenait exclusivement au curé, au prêtre ou au ministre desservant de choisir les livres se rapportant à la religion et à la morale pour l'usage des écoles fréquentées par des enfants de sa croyance religieuse. La loi stipulait cependant que tout enfant d'âge scolaire résidant dans l'une de ces villes pouvait fréquenter l'école dirigée par l'une ou l'autre commission.

Ces commissions scolaires et leurs écoles étaient-elles juridiquement confessionnelles? Le Conseil Privé répond par l'affirmative. La loi prévoyait que l'administration de ces écoles serait confiée à deux commissions composées de membres représentant une religion. Le règlement financier se faisait selon des proportions basées sur la religion de la population. Le bureau des examinateurs, le choix des livres de religion, la visite des écoles relevaient de critères fondés sur la religion. Il est vrai que les deux corporations devaient admettre dans leurs écoles des enfants professant une religion différente de celle qu'elles représentaient, mais les savants juges considèrent que la loi qui remet un contrôle exclusif et l'administration d'écoles à des personnes professant la même religion, leur confère un caractère confessionnel. Les écoles et les corporations scolaires de Montréal et de Québec sont donc confessionnelles de droit et jouissent de la protection accordée par l'article 93 de l'Acte de 1867. Mais elles sont aussi communes en ce qu'elles sont obligées d'accueillir, comme nous venons de le souligner, des enfants de diverses religions ou n'en pratiquant aucune, et qu'elles ne bénéficient pas du privilège d'exclusion reconnu aux écoles et corporations dissidentes.

IV — Statut des commissions scolaires centrales protestantes

Nous avons déjà décrit l'organisation de ce type de corporations scolaires dont la loi a permis l'établissement en 1944 et qui sont maintenant régies par le chapitre 236 des Statuts refondus du

Québec (1964). Avant l'adoption du Bill 60, il appartenait au Comité protestant du Conseil de l'instruction publique d'adopter les dispositions nécessaires pour les constituer. Ce pouvoir a été dévolu au ministre de l'Éducation. Une commission centrale sera érigée lorsque la majorité des commissions scolaires locales concernées auront présenté des requêtes à cet effet, signées par la majorité de leurs membres. De même, la majorité des membres d'une commission scolaire locale pourra présenter une requête pour demander d'être exclue de la commission centrale. Il est cependant possible à une majorité d'électeurs d'imposer l'adhésion ou l'exclusion de leur corporation scolaire, quelle que soit l'attitude adoptée par les membres de la commission locale. Des corporations de commissaires et de syndics pourront faire partie de la commission centrale. Les membres de la commission centrale et leur secrétaire-trésorier doivent être de religion protestante. Avec la création d'une commission centrale, les commissions scolaires locales perdent à toutes fins pratiques les pouvoirs que la loi leur accordait.

La commission centrale est une corporation qui revêt certains des caractères confessionnels de nature juridique que nous avons décrits. Sa constitution relevait du Comité protestant du Conseil de l'instruction publique; ses membres doivent être protestants et son nom la rattache à un groupe religieux particulier. Il se peut que parmi les commissions scolaires locales sous sa juridiction, on retrouve des corporations d'écoles communes où, par conséquent, les protestants ne bénéficient pas du droit d'exclusion, où le cens d'éligibilité et les qualifications de l'électeur ne sont pas restreints aux seuls protestants. Rien dans l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) n'empêche la Législature de soumettre des corporations et des écoles communes à la juridiction d'une commission centrale revêtue de caractères juridiquement confessionnels, quelles que soient les conséquences que cela entraîne.

D'autre part, la législation concernant les commissions centrales protestantes ayant été adoptée après la Confédération, ces corporations ne tombent pas sous l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article 93 de l'Acte de 1867 et la Législature peut abolir ces commissions. Reste à savoir si les protestants pourraient recourir aux paragraphes 3 et 4 du même article pour provoquer un appel au gouverneur général en conseil et l'intervention éventuelle du Parlement fédéral. Une interprétation large de ces deux paragraphes nous permettrait de répondre affirmativement puisqu'il s'agit de droits et privilèges accordés après la Confédération à la minorité protestante du Québec en matière d'enseignement. Une interprétation stricte, que nous examinerons plus loin, nous mène au contraire à la conclusion que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux écoles dissidentes.

V — Statut des commissions scolaires régionales

Nous avons décrit l'organisation des commissions scolaires régionales telle que prévue dans la Loi de l'instruction publique. Ce sont les commissions scolaires locales qui demandent au lieutenant-gouverneur en conseil de les constituer en une commission régionale. Il appartient aux membres des commissions locales d'adopter une résolution à cet effet; les électeurs n'ont aucun pouvoir pour forcer ou refuser l'adhésion d'une commission locale à une commission régionale. Les membres de la commission régionale sont élus par les délégués des commissions locales, et la juridiction d'une régionale porte surtout sur l'enseignement secondaire. Une récente modification adoptée en 1965, permet toutefois à une commission locale de déléguer à la régionale la totalité ou une partie de ses pouvoirs et devoirs. Les corporations scolaires de syndics comme celles de commissaires peuvent s'unir pour constituer une régionale. La loi ne comporte aucune référence à la religion des membres de la régionale, à son caractère confessionnel et à celui de ses écoles.

La commission scolaire régionale et ses écoles sont juridiquement communes et rien n'empêcherait aussi des corporations locales accueillant les unes une majorité de protestants, les autres une majorité de catholiques, et même des corporations dissidentes catholiques ou protestantes, de joindre leurs efforts pour constituer une commission scolaire régionale. En regard de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), la Législature a encore ici tous les pouvoirs pour légiférer comme bon lui semble. Seule la juridiction de la commission régionale commune en droit sur une corporation locale dissidente, ou l'abandon par les syndics de leurs pouvoirs sur l'enseignement élémentaire, pourrait soulever un problème constitutionnel. Les dissidents, en vertu des droits et privilèges qui leur ont été garantis par la Constitution, ont un droit strict d'être administrés par une corporation composée exclusivement de personnes professant la même religion, de ne verser leurs taxes que pour le soutien d'écoles réservées aux enfants de cette religion. On pourrait donc soulever l'inconstitutionnalité de toute mesure soumettant les dissidents à une corporation scolaire commune dont les membres peuvent être de religions différentes, qui administrent des écoles ouvertes à tous les enfants sans égard à leur religion, et au soutien desquelles est dirigée une partie de leurs taxes foncières. Il existe encore une restriction cependant, à l'effet que les droits et privilèges garantis par les paragraphes 1 et 2 de l'article 93 se limitent au niveau d'études qui relevait des commissions scolaires en 1867 et qu'en conséquence, la juridiction d'une commission régionale sur l'enseignement secondaire serait constitutionnelle dans tous les cas.

CHAPITRE VII APPLICATION DES PRINCIPES JURIDIQUES

I — Les commissaires et les syndics d'écoles

Ecoles communes

En principe, tout contribuable possédant les qualifications requises par la Loi de l'instruction publique peut être élu commissaire d'écoles en district rural. Les écoles dirigées par les commissaires sont communes, et les citoyens qui bénéficient de ces écoles ne possèdent aucun droit ou privilège garanti par la Constitution. Dans le choix des commissaires, la Loi de l'instruction publique n'impose aucun critère relatif à la confessionnalité. Les écoles communes sont bien celles d'une « majorité religieuse » définie comme catholique ou protestante, mais lorsqu'elles sont les seules dans une municipalité scolaire, elles deviennent aussi les écoles de tous les autres groupes, et lorsqu'il existe des écoles dissidentes, elles restent légalement celles de tous les non dissidents. Le problème se complique singulièrement lorsque sur un même territoire, deux corporations de commissaires exercent leur juridiction. Nous croyons que les deux administrent alors des écoles communes et que nous retrouvons deux majorités sur ce territoire, l'une catholique, l'autre protestante. En l'absence de dispositions spécifiques réservant le poste de commissaire à des personnes professant une religion particulière, nous interprétons la loi comme permettant aussi aux contribuables non catholiques et non protestants, qualifiés en vertu de la loi générale, d'être élus commissaires d'écoles selon qu'ils choisissent de supporter financièrement l'une ou l'autre commission scolaire. Une exception peut-être : l'application valide de l'article 574 de la Loi de l'instruction publique dans un tel cas, forcerait les personnes de foi judaïque à se joindre aux protestants.

Écoles dissidentes

Les écoles dissidentes sont confessionnelles de droit et les classes de personnes qui en bénéficient ont des droits et privilèges garantis par la Constitution. Ce sont les écoles de la minorité et tant que subsistera l'article 1 paragraphe 25e de la Loi de l'instruction publique, seule la minorité catholique ou protestante dans une municipalité scolaire pourra s'en prévaloir. Mais alors la Loi de l'instruction publique est claire et la jurisprudence sans équivoque : seuls les contribuables qualifiés en vertu de l'article 95 et qui en outre professent la foi des dissidents pourront être élus syndics d'écoles et participer à leur administration. On ne peut entretenir aucun doute sur le sujet et toute législation visant à abolir les écoles dissidentes et les droits des catholiques ou des protestants de les maintenir sous leur juridiction exclusive serait inconstitutionnelle.

Montréal et Québec

Les catholiques et les protestants de Montréal, comme classes de personnes, possédaient en 1867 le droit d'être placés sous la juridiction de corporations scolaires dirigées exclusivement par des commissaires catholiques ou protestants, selon le cas. Ce droit a été garanti par la Constitution et toute législation visant à abolir le poste de commissaire ou à prévoir la nomination de commissaires appartenant à une autre religion serait invalide. Cependant, le mode de nomination peut varier et on pourrait aussi opter pour le système électif ; il est probable que seuls les catholiques d'une part et les protestants d'autre part, pourraient alors avoir droit de vote, de la même façon que seuls les dissidents ou ceux qui sont considérés comme tels peuvent voter à l'élection des syndics. Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* aux écoles catholiques et protestantes de Québec. Remarquons cependant que la Législature a le pouvoir d'abolir ou de modifier la composition du Bureau Métropolitain des écoles protestantes de Montréal ; cet organisme, constitué en 1925, ne bénéficie donc pas de la protection des paragraphes 1 et 2 de l'article 93 de l'Acte de 1867. Il faut songer cependant à la possibilité d'appliquer dans l'un ou l'autre des cas ci-dessus, les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 93. En 1965, l'article 4 de 15 Geo. V, ch. 45 qui stipulait :

> "The Greater Montreal Board shall consist of sixteen members professing the Protestant religion, who are members of a local board and who reside within the territory of the school municipalities mentioned in section 2 of the said act",

a été modifié afin de permettre à des personnes de foi judaïque de siéger au Bureau. Ce changement était prévisible, d'une part parce que des juifs peuvent déjà être élus commissaires de certaines corporations qui délèguent des membres au Bureau, et d'autre part parce que la population juive contribue largement aux effectifs scolaires des écoles protestantes et surtout aux taxes perçues par les protestants. Au point de vue constitutionnel, nous croyons qu'à

la suite d'un tel changement, les protestants de la ville de Montréal ainsi que ceux qui bénéficient d'écoles dissidentes sur le territoire confié au Bureau, pourraient contester la validité des pouvoirs de cet organisme quant à l'administration de leurs écoles; ceux-ci ont en effet un droit garanti d'être placés sous la juridiction exclusive de personnes de leur religion.

II — Les taxes scolaires

Dispositions générales

En 1867, les commissions scolaires rurales avaient le droit d'imposer une taxe scolaire sur la propriété foncière et il en est encore ainsi de nos jours. Lorsque dans une municipalité scolaire, il n'y a qu'une corporation scolaire, elle exerce seule ce droit d'imposer les propriétaires fonciers (personnes physiques et morales) indépendamment de tout critère confessionnel. S'il y a deux corporations scolaires ayant juridiction sur un même territoire, qu'il s'agisse de deux corporations de commissaires ou d'une corporation de commissaires et une de syndics, l'article 423 de la Loi de l'instruction publique s'applique quant à l'imposition et à la perception de la taxe foncière des compagnies. Lorsqu'il s'agit de deux corporations de commissaires, l'une et l'autre ont le pouvoir de taxer les propriétés appartenant aux contribuables professant la croyance religieuse de la majorité catholique ou protestante qu'elles représentent; quant aux autres contribuables, il ressort de la loi et de la jurisprudence qu'ils peuvent choisir de diriger leurs taxes vers l'une ou l'autre corporation, à l'exception peut-être des personnes de foi judaïque qui sont alors considérées comme protestantes par l'article 574 de la Loi de l'instruction publique. Dans le cas d'une corporation de commissaires et d'une corporation de syndics, cette dernière ne peut légalement imposer et percevoir la taxe foncière que des dissidents; tous les autres contribuables, quelles que soient leurs convictions religieuses, relèvent de la corporation des commissaires. En pratique cependant, lorsque la corporation dissidente est protestante, presque tous les non catholiques versent leur taxe foncière à cette corporation; cette solution de compromis se justifie par le fait que les dissidents protestants les accueillent dans leurs écoles. Il n'en reste pas moins que la législation scolaire est très ambiguë sur ce sujet.

Garanties constitutionnelles

Les syndics possédaient au moment de la Confédération, le droit d'imposer et de percevoir une taxe foncière des dissidents. Il s'agit certes d'un droit garanti par l'article 93 de l'Acte de 1867 et qui ne peut leur être retiré tant que le système de taxation foncière pour fins d'éducation restera le même. Mais quelles seraient les conséquences juridiques si l'on devait modifier considérablement ce mode de financement, le remettre à d'autres autorités ou même l'abolir ? Ici, comme en nombre d'autres occasions, nous sommes placés dans

un dilemme: choisir entre une interprétation littérale qui risque de paralyser le droit en lui refusant d'autres dimensions que celles de 1867, et une interprétation libérale qui, tout en sauvegardant les privilèges garantis en l'année 1867, ferait au contraire appel au dynamisme du droit. L'article 93, paragraphe 1 de l'Acte de 1867, protège ce privilège des dissidents; le paragraphe 2 du même article le précise. En appliquant, par le jeu du paragraphe 2 de l'article 93, les dispositions de l'article 7 de la loi de 1863 du Haut-Canada sur les écoles séparées, on reconnait à la minorité catholique romaine ou protestante de la Province de Québec le droit de percevoir des taxes du groupe dissident. Ce privilège sans aucun doute vise à assurer l'autonomie des écoles dissidentes en permettant aux syndics de contrôler leurs finances jusqu'à un certain point. Il serait donc peut-être possible, légalement parlant, de se cramponner à ces textes et de s'opposer à toute modification.

D'autre part, nous pouvons croire que les privilèges garantis par l'article 93 font partie d'un faisceau de droits dont l'ensemble a pour objet d'assurer l'autonomie de ces groupes minoritaires et que la modification d'un de ces droits, pour des raisons scientifiques, pourrait être légale en autant qu'elle n'a pas pour résultat de mettre en danger le système tout entier. Ceci suppose évidemment que le nouveau mode de financement n'empêcherait pas chaque groupe de poursuivre l'administration des écoles qui lui sont propres. Une telle mesure ne serait nullement discriminatoire, d'autant plus que le texte de l'article 7 de la loi de 1863 parle des « mêmes pouvoirs d'imposer . . .» que les syndics et écoles communes ont et possèdent . . . » Ce qui revient à dire que les syndics des écoles dissidentes continueraient d'avoir les mêmes pouvoirs que les commissaires puisque par hypothèse la taxe foncière pour fins scolaires serait abolie dans toute la province, ou retirée des mains des commissaires. Cette interprétation nous permettrait aussi de conclure que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) n'est pas une camisole de force dont l'objet premier était d'immobiliser le droit et de le limiter aux nécessités et aux connaissances du siècle dernier.[1] Cette interprétation, pour audacieuse qu'elle puisse paraître, se rapproche de celle adoptée par le Conseil Privé dans la cause de Tiny.[2]

Les syndics d'écoles dissidentes se sont vu accorder les mêmes pouvoirs et devoirs que les commissaires en matière de taxation; de même, ils avaient droit de participer au partage de la part du fonds des écoles qui revenait à la municipalité scolaire, mais dans la proportion du nombre de leurs élèves par rapport au nombre des élèves fréquentant les écoles des commissaires. Si les pouvoirs de taxation concédés aux commissaires leur sont retirés, si une

(1) René HURTUBISE, Revue du Notariat, Vol. 65, no 4, p. 167, aux pages 180, 181.
(2) Tiny, v. The King, 1928, A.C., p. 363.

nouvelle forme de taxation est mise sur pied que ne pourraient utiliser les commissions scolaires traditionnelles, si de nouvelles subventions sont prévues qui seraient distribuées sans égard aux dites corporations et diminueraient ou feraient même disparaître la part qu'elles recevaient antérieurement, les dissidents ne devraient pas pouvoir soulever l'inconstitutionnalité de ces mesures. Y aurait-il préjudice au sens de l'article 93 ? La loi leur donnait, en matière de taxation, les mêmes droits et pouvoirs qu'à la majorité; rien n'est changé à ce point de vue, puisque les droits et pouvoirs des deux groupes sont modifiés en même temps; on n'enlève rien aux dissidents que la majorité conserve. Il ne s'ensuit pas que la Législature pourrait abolir les écoles dissidentes; il ne s'agirait plus alors de modifier des droits ou privilèges relatifs aux écoles confessionnelles, mais de faire disparaître les écoles elles-mêmes, ce qui est une toute autre chose, impossible à accomplir juridiquement dans l'état actuel de notre droit constitutionnel. L'existence même de ces écoles est protégée par la Constitution indépendamment de certains droits ou privilèges qui s'y rattachent; les caractéristiques essentielles qui font que ces écoles sont confessionnelles ne se retrouvent pas, de droit, dans l'école commune et sont distinctes. Ajoutons cependant que dans le cas d'une législation constitutionnelle diminuant ou retirant des droits ou privilèges reconnus aux écoles dissidentes en matière d'enseignement, comme par exemple le droit d'imposer et de percevoir une taxe foncière, il pourrait y avoir appel au gouverneur général en conseil en vertu du paragraphe 3 de l'article 93 de l'Acte de 1867.

Montréal et Québec

En 1867, les commissions scolaires de Montréal ne pouvaient prélever aucune taxe scolaire. En fait, une telle taxe n'existait pas encore : la cité versait les sommes requises et les prenait à même ses revenus généraux. Nous avons vu que la « taxe des écoles de la cité » n'était apparue qu'en 1869 et qu'il revenait à la corporation municipale de l'imposer, d'en fixer le taux et de la percevoir. En 1963, la loi a permis à la C.E.C.M. de fixer le taux de la taxe scolaire des catholiques. Du côté protestant, ce pouvoir est exercé par le B.M.E.P.M. depuis 1925. La ville de Montréal demeure quand même l'autorité qui impose et prélève les taxes scolaires, ou plus précisément les taxes « municipales » pour fins scolaires. Les commissions scolaires de Montréal ne peuvent donc s'appuyer sur les paragraphes 1 et 2 de l'article 93 de l'Acte de 1867 pour revendiquer le droit d'imposer, de percevoir ou de fixer le taux des taxes scolaires sur leur territoire, ou pour exiger le maintien du partage du produit de ces taxes sur la base qui prévalait au moment de la Confédération. Quant au pouvoir d'en fixer le taux, la Commission scolaire protestante de Montréal ne l'a jamais eu, et on pourrait le retirer au B.M.E.P.M.; la C.E.C.M. vient tout juste d'acquérir ce pouvoir. Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* aux écoles de Québec.

III — L'enseignement

Le Conseil de l'instruction publique et les Comités

Il est utile de rappeler ici quelles étaient, jusqu'à l'adoption du Bill 60 en 1964, les dispositions de la Loi de l'instruction publique en cette matière, notamment en ce qui concerne les devoirs et attributions du Conseil de l'instruction publique et des Comités catholique et protestant de ce Conseil d'une part, et ceux des commissaires et des syndics d'écoles d'autre part. L'article 22 délimitait la juridiction de ce Conseil en énonçant que « les questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains et des protestants se trouvent collectivement concernés sont de la compétence du conseil de l'instruction publique et sont décidées par lui ». L'article 23 établissait la juridiction générale des Comités comme suit : « les questions scolaires dans lesquelles les intérêts des catholiques romains ou des protestants sont exclusivement concernés sont décidées par celui des deux comités qui représente la croyance religieuse que professe la partie y concernée ». D'autre part, l'article 28 imposait à chacun des deux Comités le devoir « de faire des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, pour déterminer ce qui constitue chacune des écoles mentionnées au paragraphe 12 de l'article 2, » c'est-à-dire ce qui constituait, par exemple, une école élémentaire, une école secondaire, etc. (classification des écoles). Aux termes du même article, ces diverses écoles étaient classifiées suivant le programme d'études déterminé pour chacune d'elles par le Comité catholique ou protestant, selon le cas. En outre, en vertu de l'article 30, chacun des deux Comités devait approuver les livres de classe, cartes, globes ou objets quelconques utiles à l'enseignement pour l'usage de leurs écoles respectives. Toutefois, le paragraphe 4 de l'article 221 stipulait que « le curé ou le prêtre desservant de l'église catholique romaine a le droit de faire le choix des livres ayant rapport à la religion et à la morale pour l'usage des élèves de sa croyance religieuse, et le comité protestant a les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les écoles protestantes ».

Les commissions scolaires

La Loi de l'instruction publique n'accorde aucune juridiction aux commissaires et aux syndics d'écoles quant à l'élaboration des programmes d'études et au choix des manuels scolaires. Nous avons décrit au chapitre IV, leurs devoirs en ces matières. Avant le Bill 60, ils avaient l'obligation « de prendre les mesures nécessaires pour que les cours d'études du niveau de la première année à celui de la onzième inclusivement, adoptés ou reconnus pour les écoles publiques par le Conseil de l'instruction publique ou par ses comités catholique ou protestant, selon le cas, soient dispensés à tous les enfants domiciliés dans le territoire soumis à leur juridiction . . . » (art. 221, par. 3). Ils avaient de plus le devoir « de s'assurer que les cours d'études dispensés dans leurs écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements du comité catholique ou

protestant, selon le cas . . . » (art. 221, par. 3a). Ils devaient exiger que, dans les écoles sous leur contrôle, on ne se serve que de livres autorisés (par l'un ou l'autre des deux comités ou par les ministres du culte) qui doivent être les mêmes pour toutes les écoles de la municipalité (art. 221, par. 4). À la lumière de ces dispositions législatives, on constate qu'à ce moment, l'aspect pédagogique de notre système public d'enseignement, en ce qui concerne les cours d'études et le choix des manuels scolaires, relevait de la compétence presque exclusive des deux Comités du Conseil de l'instruction publique. Cette juridiction appartient maintenant en grande partie au lieutenant-gouverneur en conseil et au ministre de l'Éducation qui agissent avec le concours du Conseil supérieur de l'éducation, de ses comités et commissions. Le pouvoir le plus important des commissaires et des syndics, sous cet aspect, demeure celui d'engager les maîtres ayant les qualités requises par la loi.

Évolution de la législation

L'évolution de notre législation scolaire en matière de programmes d'études et de choix de manuels peut se diviser en deux périodes distinctes. La première s'étend de 1801 à 1888, et la seconde de 1888 à nos jours. Au cours de la première période, ce sont d'abord les commissaires et les syndics d'écoles qui sont responsables des cours d'études et du choix des manuels, alors qu'avec la formation des Comités catholique et protestant autonomes au sein du Conseil de l'instruction publique, ce sont ces deux Comités qui assument une juridiction exclusive en cette matière. L'étude des divers statuts provinciaux relatifs à cette question permet de suivre l'évolution de notre législation scolaire en ce domaine.

Première période

L'article 4 de notre première loi scolaire confère aux membres de la corporation dite Institution royale, plein pouvoir et autorité pour faire et ordonner autant de statuts, règles et ordonnances pour la direction des écoles gratuites tant pour les maîtres que pour les élèves. En vertu de ces pouvoirs, l'Institution royale adoptait, en 1821, des « règles et règlements » pour la régie des écoles établies sous la loi de 1801. Le premier article de ces règlements décrète que, dans ces écoles, « il sera suivi un système uniforme prescrivant les livres dont on se servira, suivant une liste qui sera faite pour les écoles appartenant à chaque Église par les Syndics de l'Institution qui sont membres de cette Église ». La Loi des écoles de fabrique (1824) ne contient rien de spécifique en matière de programmes d'enseignement et de livres de classes; l'article 5 déclare simplement que ces écoles seront sous l'inspection et la régie des mêmes personnes qui administraient les biens et les établissements des fabriques. La Loi des écoles de syndics (1829) est plus explicite; en effet, l'article 5 stipule que les syndics élus (par les tenanciers d'une paroisse, seigneurie ou township) auront le contrôle, la direction, la régie, le maniement et l'administration exclusive des affaires des écoles établies en vertu de cet acte. Cette loi n'ayant été adop-

tée que pour une période de trois ans, il devenait nécessaire de légiférer à nouveau dans le domaine de l'instruction publique. La loi de 1832 détermine de façon précise non seulement l'aspect administratif et financier du système scolaire, mais encore certains aspects pédagogiques tels que l'obligation pour les instituteurs de fournir des certificats de compétence et de moralité, un examen annuel public des élèves et une réglementation pour les heures de classe. Cette loi ne contient cependant aucune disposition relative aux cours d'études ou au choix des manuels scolaires. Celles de 1833, 1831 et 1836 n'apportent pas de modifications majeures au statut de 1832; elles ne font que préciser davantage certaines dispositions de cette loi, par exemple en ce qui a trait à la nomination et à l'autorité des visiteurs d'écoles.

Après l'Acte d'Union de 1840, la première loi scolaire, adoptée en 1841, abrogeait les lois scolaires existantes dans le Haut-Canada ainsi que la loi de 1832 pour le Bas-Canada. Cette loi de 1841, qui crée la fonction de surintendant de l'Instruction publique, décrète au 4e paragraphe de l'article 7 que les commissaires d'écoles devront régler le cours d'études qui devra être suivi dans chaque école, indiquer les livres dont on y fera usage et établir des règles générales pour la régie des écoles. On connait aussi l'importance de la loi de 1846 quant à l'organisation des commissions scolaires dans la province. En ce qui concerne les programmes d'études et le choix des livres, voici quelles en sont les dispositions :

> Article 21 : « Il sera du devoir des commissaires d'écoles dans chaque municipalité : . . .
> 5°. De régler le cours d'études à être suivi dans chaque école, de pourvoir à ce que dans les écoles sous leur juridiction on ne se serve que de livres approuvés et recommandés par le bureau des examinateurs ci-après constitué, d'établir des règles générales pour la régie des écoles, et de les communiquer par écrit aux instituteurs respectifs . . . Pourvu que le curé, prêtre ou ministre desservant ait le droit exclusif de faire le choix des livres qui auront rapport à la religion et à la morale, pour l'usage des écoles des enfants de sa croyance religieuse. »

L'article 50 prévoit la formation de deux bureaux d'examinateurs, l'un pour Québec et l'autre pour Montréal, chacun de ces bureaux devant être divisé en deux départements, l'un catholique et l'autre protestant, remplissant séparément les devoirs imposés par la loi, notamment en ce qui concerne le choix des manuels scolaires.

Une loi de 1856 crée le Conseil de l'instruction publique et le charge :

> Article 18 : « 1 . . . 2 . . .
> 3. De faire de temps à autre, avec l'approbation du gouverneur en conseil, tels règlements que le conseil jugera à propos pour l'organisation, la gouverne et la discipline des écoles communes, et la classification des écoles et des instituteurs;
>
> 4. De choisir ou faire publier, avec telle approbation comme susdit, les livres, cartes et globes, dont on se servira à l'exclusion de tous autres dans les académies, les écoles-modèles et élémentaires sous le contrôle des

> commissaires ou syndics... ce pouvoir ne s'étendra pas au choix des livres se rattachant à la religion ou aux moeurs, lequel choix sera fait tel que voulu par la cinquième sous-section du dit acte de 1846; telle partie de laquelle sous-section qui pourra être incompatible avec la disposition faite dans le présent acte, est par le présent abrogée... »

Cet article 18 de la loi de 1856 suscite quelques commentaires. Tout d'abord, il faut noter qu'aucun article de cette loi n'abroge expressément les dispositions de la loi de 1846, sauf en ce qui a trait à l'incompatibilité possible entre les deux lois au sujet des livres « se rattachant à la religion ou aux moeurs ». Donc, l'acte de 1846 demeure en vigueur, y compris la disposition de cette loi qui imposait aux commissaires d'écoles l'obligation « de régler le cours d'études à être suivi dans chaque école ». D'autre part, aux termes du paragraphe 3 de l'article 18 de la loi de 1856, le Conseil de l'instruction publique doit faire des règlements pour l'organisation, la gouverne et la discipline des écoles communes et la classification des écoles. Cette disposition comporte des pouvoirs de réglementation d'ordre général qui comprendraient implicitement, semble-t-il, la faculté d'élaborer des programmes d'études; mais pour plus de précision, le texte ajoute les mots « la classification des écoles ». Or, que veut dire cette expression « la classification des écoles » ? En pratique, comme nous le verrons plus loin, cela signifie diviser les écoles en raison des diverses matières enseignées dans chacune d'elles, autrement dit, selon des programmes d'études établis pour chaque degré scolaire. Nous serions donc en présence de deux textes de loi qui confient à deux organismes différents des obligations identiques dans le même domaine.

Le chevauchement d'attributions que nous venons de signaler est encore plus apparent si on se réfère au chapitre 15 des Statuts refondus de 1861. En effet, le 3e paragraphe de l'article 21 de cette loi énonce les pouvoirs généraux de réglementation conférés au Conseil de l'instruction publique, en particulier pour la classification des écoles, et le 2e paragraphe de l'article 65 répète l'obligation faite aux commissaires « de régler le cours d'études à suivre dans chaque école ». Quoi qu'il en soit de cette double juridiction, il est possible que le législateur ait eu l'intention de confier au Conseil de l'instruction publique le soin d'établir des programmes d'enseignement. Nous en trouvons un indice additionnel à l'article 110 du chapitre 15; cet article, relatif aux devoirs des bureaux d'examinateurs, énumère les diverses matières sur lesquelles les aspirants instituteurs devront être examinés et ajoute :

> « et pour chaque classe d'écoles les autres connaissances qui pourront être exigées par les règles et règlements passés de temps à autre par le conseil d'instruction publique, et approuvés par le gouverneur en conseil. »

Cette disposition reconnaît indirectement au Conseil le pouvoir de déterminer, pour « chaque classe d'écoles », un certain nombre de

matières qui devront y être enseignées, puisqu'il peut en exiger la connaissance chez les futurs instituteurs. D'une façon générale, nous verrons qu'à partir de 1870, soit après la formation des Comités catholique et protestant, le Conseil de l'instruction publique fait appel à ces derniers pour classifier les écoles de leur dénomination respective, c'est-à-dire pour déterminer les programmes d'enseignement de chaque degré scolaire. Cette situation de fait sera reconnue par la loi en 1886 et en 1888.

Le paragraphe 4 de l'article 18 de la loi de 1856 concerne le choix des livres, cartes et globes à être utilisés à l'exclusion de tous autres dans les écoles sous le contrôle des commissaires ou syndics. On a vu que le 5e paragraphe de l'article 21 de la loi de 1846 décrétait que les livres de classe devaient être « approuvés et recommandés par le bureau des examinateurs » constitué par la même loi. La loi de 1856 et le chapitre 15 des Statuts refondus de 1861 n'abrogent pas cette disposition mais déclarent expressément qu'il sera du devoir du Conseil de l'instruction publique de choisir ou faire publier les livres, cartes et globes dont on se servira dans les écoles. Cette législation réserve, comme ci-devant, aux ministres du culte, « le droit exclusif de faire le choix des livres qui ont rapport à la religion et à la morale ». En vertu de la loi de 1856, le Conseil de l'instruction publique, dès sa première session, le 10 janvier 1860, forme un comité des livres « chargé de faire rapport au Conseil de tous les livres que les membres de ce comité conviendront de recommander au Conseil (pour approbation) et de tous autres livres dont les membres catholiques ou les membres protestants du dit comité conviendront de recommander l'approbation ». Jusqu'en 1869, presque tous les procès-verbaux des réunions du Conseil de l'instruction publique contiennent des listes de manuels scolaires recommandés et soumis par le comité des livres à l'approbation du Conseil.

L'article 2 de la loi 32 Vict., ch. 16 (1869) divise le Conseil de l'instruction publique en deux Comités et spécifie que « ce qui est du ressort du dit conseil sera renvoyé à chacun des dits comités respectivement, en autant que les intérêts de l'éducation des catholiques ou des protestants respectivement pourront y être particulièrement concernés ». Par ailleurs, l'article 16 de la loi 39 Vict., ch. 15, (1875) précise la juridiction des deux Comités et leur transfère tous les pouvoirs généraux antérieurement détenus par le Conseil :

> « Tout ce qui, dans les attributions du conseil de l'instruction publique, concerne spécialement les écoles et l'instruction publique en général des catholiques romains, sera de la juridiction exclusive du comité catholique romain de ce conseil. De même tout ce qui dans ces attributions concerne spécialement les écoles et l'instruction publique en général des protestants, sera de la juridiction exclusive du comité protestant. »

Mais c'est en 1870 que le Conseil de l'instruction publique commence à se préoccuper de programmes d'études pour les écoles et que semble devenir inopérante la clause autorisant les commissaires à régler les cours d'études. Il est intéressant d'étudier les procès-verbaux des réunions du Conseil, à cette époque, on y voit naître et s'établir une situation de fait qui sera reconnue officiellement par une législation de 1888. À la séance du 12 octobre 1870, le Conseil de l'instruction publique décide de nommer un comité de 3 membres, composé de l'évêque de Rimouski, du lord-évêque de Québec et du ministre de l'Instruction publique. Ce comité est spécialement « chargé de proposer au Conseil une classification des diverses écoles, selon la clause 21e, 3e paragraphe du chapitre XV des S.R.B.C. » (1861). Deux ans plus tard, à la session du mois de juin 1872, le comité présente un rapport qui classifie les écoles selon une énumération détaillée de toutes les matières à être inscrites au programme des écoles élémentaires du premier et du second degré, des écoles modèles et des écoles académiques. Une copie de ce rapport est remise à chacun des membres des Comités catholique et protestant du Conseil afin qu'ils puissent en prendre connaissance et suggérer des modifications, si nécessaire. À la séance suivante du Conseil, en octobre 1872, le Comité catholique propose « d'ajouter au programme des académies, comme obligatoire : la grammaire latine, versions et explications de textes et comme facultatif : la grammaire grecque, versions et explications des fables d'Esope » sauf pour les académies commerciales. Le Comité protestant, pour sa part, désapprouve la division des écoles protestantes en 4 classes ; il propose une division en 2 classes : les écoles communes où seraient enseignés la lecture, l'arithmétique et les éléments de la grammaire et de la géographie, et les « Grammar Schools » qui ajouteraient à leur programme : le latin, le grec, le français, les mathématiques, etc. À la session du 16 octobre 1873, le Conseil de l'instruction publique adopte la classification des écoles catholiques, laquelle indique avec précision les diverses matières à être enseignées dans chacun des quatre degrés scolaires. À la réunion du mois de juin 1874, le Conseil adopte la classification proposée par le Comité protestant pour les écoles sous son contrôle.

Ce bref aperçu des séances du Conseil, entre les années 1870 et 1873, démontre bien que les pouvoirs de réglementation pour la classification des écoles avaient été interprétés par le Conseil comme l'autorisant à définir et à déterminer les programmes d'études à être adoptés dans les écoles publiques ; il exercera ce pouvoir jusqu'en 1876. On se souvient que la loi de 1875 rendait les deux Comités autonomes, en ce qui concernait « les écoles et l'instruction publique en général ». Aussi, le procès-verbal de la réunion du Conseil tenue le 11 octobre 1876, nous apprend que « le Conseil décide que chacun des comités a plein pouvoir sur toutes les matières de son ressort,

en vertu de la 16e section de la 39e Vict., ch. 15 (1875) sans être obligé d'en référer au Conseil ».

Deuxième période

Cependant, rien dans la loi n'obligeait expressément les commissaires et les syndics d'écoles à adopter les directives du Conseil ou des Comités quant aux programmes d'études. Il est permis de croire qu'il ne s'éleva guère de conflit à ce sujet et qu'au contraire, les commissaires et les syndics se conformèrent volontiers aux instructions des Comités, d'autant plus qu'un grand nombre d'entre eux étaient illettrés et que bien peu possédaient l'instruction nécessaire ou les connaissances pédagogiques requises pour élaborer des cours d'études convenables. Ce n'est toutefois qu'en 1888 que la loi viendra sanctionner la situation de fait qui existait depuis 1875. Déjà en 1886, dans les dispositions interprétatives de la loi 49-50 Vict., ch. 27, art. 2, on voit apparaître le texte suivant :

> « Les mots: « école élémentaire », « école modèle » et « école académique » employés dans le présent acte, s'entendent des écoles où sont enseignées les matières du programme adopté par l'un ou l'autre des comités du conseil de l'instruction publique pour les écoles de ces différentes dénominations ».

L'article 52 de la loi 51-52 Vict., ch. 36 (1888) enlève aux commissaires et aux syndics d'écoles leur juridiction en matière de cours d'études, en leur faisant un devoir d'adopter les cours déterminés par les Comités catholique ou protestant. Cet article 52, en effet, abroge les paragraphes 1 et 2 de l'article 65 du ch. 15 des Statuts refondus (1861) en les remplaçant par de nouvelles dispositions. Pour aide-mémoire, voici les deux textes concernés :
Statuts refondus pour le Bas-Canada (1861), ch. 15 :

> Article 65 : « Il sera du devoir des commissaires et des syndics d'écoles : 1°. De nommer et engager de temps à autre des instituteurs suffisamment qualifiés pour enseigner dans les écoles sous leur contrôle, et de les déplacer pour cause d'incapacité, de négligence à remplir fidèlement leurs devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité, après mûre délibération d'une assemblée des commissaires convoquée spécialement à cet effet.
> 2°. De régler le cours d'études à suivre dans chaque école, pourvoir à ce que dans les écoles sous leur juridiction on ne se serve que de livres approuvés et recommandés par le conseil d'instruction publique; établir des règles générales pour la régie des écoles, et les communiquer par écrit aux instituteurs respectifs, indiquer le temps où aura lieu l'examen public annuel, et y assister; mais le curé, prêtre ou ministre desservant aura le droit exclusif de faire le choix des livres qui ont rapport à la religion et à la morale, pour l'usage des écoles des enfants de sa croyance religieuse. »

Loi de 1888 (51-52 Vict., ch. 36) :

> Article 52 : « Les paragraphes 1 et 2 de la section 65 du dit chapitre 15, sont remplacés par ce qui suit :
> 1°. De nommer et engager, sur résolution de la corporation scolaire et par écrit, des instituteurs ou des institutrices ayant qualités à cette fin, pour enseigner dans les écoles sous leur contrôle;

2°. De résilier l'engagement des instituteurs et institutrices pour cause d'incapacité, de négligence à remplir fidèlement leurs devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité, après mûre délibération, dans une assemblée convoquée à cet effet;

3°. De prendre les mesures nécessaires pour que le cours adopté par les comités, catholique ou protestant, suivant le cas, soit suivi dans chaque école;

4°. D'exiger que, dans les écoles sous leur contrôle, on ne se serve que de livres autorisés par le conseil de l'instruction publique ou par l'un ou l'autre de ses comités. Toutefois le curé ou le prêtre desservant de l'église catholique romaine, a le droit exclusif de faire le choix des livres d'école qui ont rapport à la religion et à la morale, pour l'usage des élèves de sa croyance religieuse. Le comité protestant a les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les élèves protestants. »

Le paragraphe 3 de l'article 1912 des Statuts refondus (1888) reproduit les dispositions relatives aux Comités catholique et protestant, quant à l'obligation qui leur est imposée de faire des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, « pour l'organisation, la gouverne et la discipline des écoles publiques et la classification des écoles et des instituteurs ». Le paragraphe 4 du même article, leur fait un devoir « de choisir et de faire publier . . . les livres, cartes et globes, dont, à l'exclusion de tous autres, les académies, les écoles modèles et les écoles élémentaires, sous le contrôle des commissaires ou des syndics d'écoles, doivent faire usage ». Le paragraphe 4 de l'article 2026 réserve exclusivement aux ministres du culte, le choix des livres se rapportant à la religion et à la morale. C'est dans cet article 2026, aux paragraphes 3 et 4, que sont répétés les devoirs des commissaires et des syndics d'écoles, quant aux cours d'études à être suivis dans leurs écoles et aux manuels scolaires à être utilisés, tel que formulé aux paragraphes 3 et 4 de l'article 52 de la loi de 1888, cités plus haut.

La loi de 1899 (62 Vict., ch. 28) constitue une refonte complète de la législation scolaire; c'est la première codification des différents articles se rapportant à l'instruction publique. En ce qui concerne la classification des écoles, l'article 54 décrète que chacun des deux Comités doit « faire des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, pour déterminer ce qui constitue une école élémentaire, une école modèle, et une école académique »; les mots « classification des écoles » disparaissent définitivement du texte législatif. Cet article 54 sera reproduit intégralement à l'article 2547 des Statuts refondus (1909); il subira quelques transformations par les lois 2 Geo. V, ch. 24, art. 1, et 4 Geo V, ch. 23, art. 1. En 1922, la loi 12 Geo. V, ch. 46, art. 2, ajoutera les mots « et aussi ce qui constitue une école maternelle » au texte précédent. Par la suite, cet article ne sera plus modifié et apparaîtra sous la même forme dans la Loi de l'instruction publique jusqu'à l'adoption du Bill 60. Par ailleurs, l'article 56 de la refonte de 1899 stipule que « chacun des deux comités doit approuver les livres

de classes, cartes, globes, modèles, ou objets quelconques utiles à l'enseignement pour l'usage des écoles de sa croyance religieuse, et, quand il le juge à propos, il peut retirer l'approbation qu'il a donnée ». Cet article ne subira aucune modification ultérieure et il se retrouvera textuellement dans notre Code scolaire jusqu'en 1964. Le paragraphe 3 de l'article 215 de la loi de 1899 répète dans les mêmes termes que l'article 2026 des Statuts refondus (1888), l'obligation qui est faite aux commmissaires et aux syndics, de prendre les mesures nécessaires pour que les cours d'études adoptés par les Comités soient suivis dans leurs écoles. Cette disposition demeurera inchangée jusqu'en 1961, alors qu'elle se présentera sous la forme de l'article 221, paragraphes 3 et 3a jusqu'en 1964. Le paragraphe 4 de l'article 2026 des Statuts refondus (1888), fut remplacé par le paragraphe 4 de l'article 215 de la loi de 1899; cette nouvelle disposition déclare que les commissaires et les syndics sont tenus « d'exiger que, dans les écoles sous leur contrôle, on ne se serve que de livres autorisés qui doivent être les mêmes pour toutes les écoles de la municipalité; toutefois, le curé ou le prêtre desservant de l'église catholique romaine, a le droit de faire le choix des livres ayant rapport à la religion et à la morale, pour l'usage des élèves de sa croyance religieuse, et le comité protestant a les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les élèves protestants. » Cet amendement contient une disposition nouvelle à l'effet que les manuels scolaires seront les mêmes dans toutes les écoles d'une municipalité. À noter également que le mot « exclusif », qualifiant le droit des ministres du culte de faire le choix des livres de religion, est retranché et ne reparaîtra plus dans la législation ultérieure. Ce paragraphe 4 de l'article 215, demeurera inchangé à l'article 2709 des Statuts refondus (1909), mais sera modifié, en 1910, par l'article 2 de la loi 1 Geo. V, ch. 20. La modification apportée concerne la faculté qu'ont les commissaires de faire un contrat avec une congrégation catholique enseignante relativement aux livres dont on se servira dans les écoles confiées à cette congrégation. Par la suite, ce paragraphe ne sera plus modifié et on le retrouve tel quel au paragraphe 4 de l'article 221 de la Loi de l'instruction publique, jusqu'au Bill 60.

On a vu que l'article 2 de la loi de 1869 et l'article 16 de la loi de 1875 délimitaient la juridiction du Conseil et celle de ses deux Comités, à l'égard de l'instruction publique dans la province. La même législation se retrouve dans les Statuts refondus (1888), aux articles 1910 à 1913. Toutefois, dans la refonte de la Loi de l'instruction publique de 1899, la juridiction du Conseil et des Comités est établie plus explicitement par les articles 47 et 48; ces articles ne seront plus modifiés et le texte en est identique dans tous les Statuts refondus subséquents, sauf dans les Statuts refondus du Québec (1964) qui tiennent compte des modifications apportées par le Bill 60.

l'programmes des écoles communes

L'étude de nos statuts provinciaux relatifs à l'instruction publique démontrent que de 1801 à 1888, la loi reconnait aux autorités scolaires locales un contrôle sur les programmes d'études dans les écoles publiques. Quant aux manuels scolaires, les mêmes autorités en ont assumé la responsabilité jusqu'en 1846, alors que la loi confia au bureau des examinateurs le soin d'approuver et de recommander les livres de classes. Mais dès sa formation en 1856, le Conseil de l'instruction publique fut investi d'une juridiction exclusive en cette matière. On a vu qu'à partir de 1870, en vertu du pouvoir de réglementation conféré au Conseil pour la classification des écoles, des programmes d'études sont élaborés par les deux Comités, catholique et protestant, sujets à l'approbation du Conseil. Après 1875, les Comités, devenus autonomes pour tout ce qui concerne les écoles de leur confession religieuse respective, sont seuls responsables des programmes d'études et du choix des manuels scolaires. C'est en 1888, et plus particulièrement par la refonte de 1899, que la loi remettra entièrement et explicitement aux Comités la charge d'établir des cours d'études et de choisir les manuels scolaires, à l'exclusion des livres se rapportant à la religion et à la morale. Cette situation n'a été modifiée qu'en 1964. Quant au pouvoir d'engager les maîtres, il a toujours appartenu aux commissaires et aux syndics d'écoles.

Ainsi, dans la Province de Québec, toutes les écoles publiques relevaient, au point de vue pédagogique, de l'un ou l'autre des Comités confessionnels. C'est un statut « quelque peu hybride »[3] surtout lorsque l'on doit y inclure les écoles communes, ouvertes à tous. Ces dernières n'étant pas protégées par l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), on ne pouvait soulever l'inconstitutionnalité des dispositions de la Loi de l'instruction publique qui les soumettaient aux Comités, du moins pas en vertu de cet article. En s'appuyant sur les principes mis de l'avant dans l'affaire Chabot, il aurait peut-être été possible de soulever l'inconstitutionnalité de ces dispositions, en tout ou en partie, comme étant contraires aux droits constitutionnels relatifs à la liberté de conscience. Dans la cause de Chabot, la majorité de la Cour d'Appel n'a pas fait de l'inconstitutionnalité un point à décider, mais il s'agissait là d'une prouesse juridique. Au moment de la Confédération, les commissaires et les syndics d'écoles partout dans la province avaient le pouvoir de régler les cours d'études: après 1867, ce pouvoir leur est retiré. Tel qu'il existait, ce pouvoir respectait beaucoup mieux la notion d'école commune: on pouvait tenir compte, dans l'élaboration des programmes, des convictions religieuses des élèves. Il y a donc trois choses à retenir ici au sujet des écoles communes: d'une part, elles étaient soumises à un Comité confes-

(3) René HURTUBISE, loc. cit., p. 178.

sionnel et cela soulevait un problème constitutionnel qui aurait pu être porté devant les tribunaux ; d'autre part, le retrait des mains des commissaires d'écoles communes du pouvoir d'établir les programmes d'études ne peut être invalidé en vertu de l'article 93 de l'Acte de 1867, quelle que soit l'autorité qui en hérite ; enfin, à notre avis, la Législature pourrait décréter que l'enseignement dans les écoles communes sera non-confessionnel et pourrait même défendre qu'on y enseigne la religion.

Programmes des écoles confessionnelles

Il est de l'essence même d'une école confessionnelle que l'enseignement y soit dispensé conformément aux convictions religieuses du groupe qu'elle est destinée à servir ; le seul fait qu'un enseignement religieux soit autorisé dans une école ne constitue pas un critère suffisant. En principe, il appartient aux administrateurs de cette école de déterminer le contenu de l'enseignement et de choisir les maîtres ; quant aux écoles confessionnelles publiques qui existaient dans le Québec au moment de la Confédération, ces droits et privilèges ont été inscrits dans la Constitution et doivent être respectés. Quels étaient, en cette matière, les droits et privilèges des corporations dissidentes et de celles de Québec et de Montréal en 1867 ? Quant aux programmes et aux maîtres, elles avaient les mêmes prérogatives que les corporations des commissaires du reste de la province : choisir les maîtres, « régler le cours d'études à suivre dans chaque école ». Pour les maîtres, la Loi de l'instruction publique leur accorde encore ce pouvoir aujourd'hui. Mais il en va tout autrement, comme on le sait déjà, lorsqu'il s'agit des programmes d'études ; ce pouvoir leur a été retiré en 1888. Posons donc immédiatement la question : les dispositions de la loi relatives aux programmes d'études de même que les pouvoirs correspondants des Comités confessionnels étaient-ils inconstitutionnels lorsqu'ils s'appliquaient à ces écoles ? Les écoles dissidentes et celles de Montréal et de Québec n'avaient-elles pas vu, dans l'article 93 de l'Acte de 1867, se fixer un droit strict de régler elles-mêmes les cours d'études ? Est-ce qu'il ne s'agissait pas d'un droit ou privilège que la loi, lors de la Confédération, attribuait dans la province à une classe particulière de personnes quant à leurs écoles confessionnelles ? La réponse nous semble devoir être affirmative. Qu'en pratique personne n'ait jamais soulevé devant les tribunaux l'inconstitutionnalité du retrait de ce pouvoir, nous ne devons pas nous en étonner. Tant qu'il était exercé par des Comités entièrement confessionnels, les catholiques et les protestants dont les droits sont protégés par l'article 93 ne souffraient vraiment aucun préjudice. Considérant de plus la composition des Comités, surtout celle du Comité catholique, les uns et les autres auraient été mal venus de tenter l'expérience. Il ne nous semble pas moins vrai qu'au sens de l'article 93, le retrait d'un droit aussi essentiel constitue un préjudice et que,

dans une nouvelle structure qui confie ce pouvoir à un ministre, on pourrait se trouver lésé et attaquer, avec des chances de succès, l'autorité de la Législature sur ce point.

IV — La fréquentation scolaire

Règle générale

L'article 66 des Statuts refondus pour le Bas-Canada (1861) reconnaissait le droit de chaque enfant de 5 à 16 ans résidant dans un arrondissement quelconque d'une municipalité scolaire d'en fréquenter l'école, moyennant le paiement de la rétribution mensuelle. Aujourd'hui, l'article 43 de la Loi de l'instruction publique oblige les commissions scolaires à recevoir dans leurs écoles les enfants de 6 à 16 ans domiciliés dans la municipalité, et ce gratuitement en vertu de l'article 249 de la même loi. L'article 272 impose la fréquentation scolaire obligatoire aux enfants de 6 à 15 ans. Il ressort clairement de la loi et de tout ce dont nous avons traité précédemment que tous les enfants qui ont l'âge requis ont un droit strict de fréquenter les écoles communes de la municipalité scolaire où ils sont domiciliés, indépendamment de leur langue, leur race, leur nationalité ou leur religion. Nous avons vu aussi que l'une des caractéristiques de l'école confessionnelle était d'être réservée de droit aux enfants d'une même religion : c'est le cas des écoles séparées des autres provinces, et le jugement Hirsch confirme qu'il en est de même pour les écoles dissidentes du Québec. C'est par faveur que ces dernières admettront dans leurs rangs des enfants d'une autre religion.

Exception

La règle souffre toutefois une exception dans le cas des écoles catholiques et protestantes de Montréal et de Québec. Dans ces deux villes, la loi ne prévoit pas l'établissement d'écoles vraiment communes, ni d'écoles dissidentes; elle oblige cependant les corporations catholiques et protestantes à recevoir dans leurs écoles les enfants d'une autre croyance. Reprenons sur ce sujet la loi qui s'appliquait en 1867.

Statuts refondus (1861)

Article 128: « Dans chacune des cités de Québec et de Montréal, les dispositions de cet acte, par rapport à l'établissement d'écoles communes, dans chaque municipalité, auront leur effet et application, excepté en autant qu'il est autrement prescrit par le présent; et toutes les personnes nommées ou appelées à mettre cet acte à exécution, auront les mêmes pouvoirs que peuvent avoir les fonctionnaires correspondants dans les autres municipalités, sous quelques noms qu'elles y soient désignées, et elles seront soumises aux mêmes obligations et amendes. » (9V. c. 27, s. 40)

Article 129: « Pour tout ce qui regarde la distribution et le partage des deniers des écoles, et pour toutes les autres fins de cet acte, lorsque cela ne répugne pas à ses autres dispositions, chacune des cités de Québec et de Montréal sera considérée comme une seule municipalité; et il ne sera pas nécessaire de les diviser en arrondissements d'école; mais chaque école établie par les dits commissaires et mise sous leur contrôle en vertu

et en conformité de cet acte, sera considérée comme un arrondissement d'école et pourra être fréquentée par les enfants de toute partie quelconque de la cité. » (Ibid, s. 41)

Article 130: « A Québec et Montréal, la corporation nommera douze commissaires d'école, dont six catholiques romains et six protestants, qui formeront deux corporations distinctes, l'une pour les catholiques romains, l'autre pour les protestants, et moitié de chacune des dites corporations sera renouvelée annuellement par la dite corporation; si la corporation de la cité de Québec ou celle de Montréal refuse ou néglige de nommer tels commissaires, ou de les renouveler à l'époque prescrite, c'est-à-dire dans le mois de juillet de chaque année, le surintendant de l'éducation les nommera d'office avec l'approbation du gouverneur en conseil. » (Ibid, s. 42)

Dans le jugement Hirsch, le Conseil Privé s'exprime ainsi:

"Any school managed by either Board could be attended by any child in the city of the specified age".[4]

A première vue, ne sommes-nous pas portés à interpréter ces dispositions comme permettant à tout enfant, de quelque religion qu'il soit, de fréquenter l'un ou l'autre système ? Certains prétendent que seuls les non catholiques et non protestants pourraient se prévaloir de l'article 129 et opter pour le secteur confessionnel de leur choix; ils fondent leur opinion sur les termes de l'article 130 qui indiqueraient que les catholiques et les protestants, selon le cas, ne peuvent fréquenter que les écoles de leur secteur. D'autres rejettent cette interprétation restrictive vu l'absence d'ambiguité du texte de l'article 129. Quoi qu'il en soit, et pour s'en tenir aux non catholiques et non protestants, l'obligation pour les corporations catholiques et protestantes de Montréal et de Québec de les recevoir n'a jamais été sérieusement mise en doute devant nos tribunaux depuis l'affaire Hirsch. En 1922, une disposition précise de la loi[5] rappelait cette obligation à la Commission des écoles catholiques de Montréal; cet article fondamental fut abrogé en 1931.[6] Bien que maintenant disparue des statuts, cette obligation y reste implicitement inscrite et ressort entre autres des modalités du partage du produit de la liste neutre à Montréal. Quant aux enfants juifs, un contrat intervenu entre la Commission scolaire protestante de Montréal et la Commission scolaire juive de Montréal en décembre 1930 et sanctionné par la loi 21 Geo. V, chap. 63 (1931), en confiait le soin aux écoles protestantes. Un autre contrat entre les Syndics d'écoles protestants d'Outremont et la Commission scolaire juive de Montréal, sanctionné par la même loi, faisait de même pour les enfants juifs résidant dans cette municipalité scolaire. Nous avons vu, au chapitre IV, quel règlement financier intervenait, à Montréal, lorsqu'il s'agissait des juifs et autres non catholiques et non protestants.

(4) 1928, A.C., p. 200, à la page 211.
(5) 13 Geo. V, ch. 44, s.2.
(6) 21 Geo. V, ch. 64, s.1.

"Conscience clause"

Mais qu'arrivera-t-il aux enfants qui fréquenteront nos écoles publiques communes ou confessionnelles où l'enseignement qui s'y donne, toujours confessionnel, n'est pas conforme à leurs propres convictions ? Devra-t-on les exempter, à la demande de leurs parents, de l'enseignement et des exercices religieux ? Dans le secteur protestant, le règlement no 9 du Comité protestant du Conseil de l'instruction publique semblait régler le problème :

> "Religious instruction shall be given in all public schools as laid down in the Course of Study and Handbook for Teachers. No pupil in any public school, however, shall be required to read or study in or from any religious book or to join in any exercise of devotion or religion when it is objected to in writing by his or her parent or guardian."

En faveur des enfants juifs instruits dans les écoles protestantes de Montréal et Outremont, on retrouve dans les contrats mentionnés ci-haut des dispositions analogues au règlement no 9. Un tel règlement n'existe pas du côté catholique et nous savons que la Cour d'Appel de la province a décidé que cette disposition était implicite lorsqu'il s'agissait d'écoles communes, quel que soit le Comité dont elles relevaient.(7) La cour appuya sa décision sur le droit constitutionnel de chaque individu à la liberté de conscience et sur le droit naturel de donner à ses enfants l'éducation religieuse de son choix. Les mêmes principes, il nous semble, doivent s'appliquer à l'école confessionnelle qui reçoit, de droit ou par faveur, des enfants de religion autre que celle qu'elle représente. L'application de ces principes est d'autant plus impérieuse lorsque la corporation scolaire, catholique ou protestante, a l'obligation de recevoir ces enfants et que ceux-ci par ailleurs, sont soumis à la scolarité obligatoire. Nous croyons donc qu'aucune commission scolaire, y compris celles de Montréal et de Québec, ne pourrait invoquer son statut constitutionnel privilégié pour refuser l'application d'une "conscience clause" en faveur des non catholiques et non protestants, même en l'absence de dispositions spécifiques à cet effet. Nous croyons même que la Législature pourrait, sans préjudice aux droits des catholiques et des protestants, obliger toutes les commissions scolaires, sauf les corporations dissidentes, à organiser des classes et même des écoles pour les non-catholiques et non-protestants qui pourraient y bénéficier d'un enseignement non-confessionnel; en somme, il s'agirait alors d'une "conscience clause" collective.

V — Territoire

Montréal et Québec

Il va sans dire que le territoire sous la juridiction des commissaires des écoles catholiques et protestantes de Montréal s'est considérablement agrandi depuis la Confédération. La ville a étendu son territoire par l'annexion de plusieurs municipalités civiles en-

(7) Chabot v. Les Commissaires d'écoles de Lamorandière, 1957, B.R. p. 797.

vironnantes; la liste imposante des anciennes municipalités qui forment maintenant son territoire nous en donne une idée assez précise. De plus, d'autres municipalités tombent sous la juridiction de ces corporations scolaires. Il y a lieu de nous demander si les corporations scolaires et les écoles catholiques et protestantes de Montréal jouissent de la même protection constitutionnelle sur toute l'étendue de leur territoire respectif. La Législature peut-elle légiférer sans entrave constitutionnelle sur le statut des territoires annexés ? Il n'existe aucune décision sur ce sujet précis, mais en interprétant les paragraphes 1 et 2 de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867), les tribunaux ont toujours refusé d'en étendre les effets à des situations établies après l'entrée des provinces concernées dans la Confédération. L'appel au gouverneur général en conseil devait couvrir ces cas. De plus, le Conseil Privé, dans la cause de Hirsch, est venu près de se prononcer catégoriquement sur le cas précis de Montréal. Dans son jugement, le Lord Chancelier fait l'observation suivante :

> "It appears that the boundaries of the cities of Montreal and Quebec have since the Union been extended, and that the Roman Catholic and Protestant Boards of Commissioners have carried their operations into the added areas. The Supreme Court refrained from pronouncing an opinion as to the effect of any such annexation on school rights in the annexed territories, and their Lordships accordingly do not deal with that question, but it is clear that no post-Union annexation of territory could deprive any class of person of the protection afforded to them by s. 93 of the Act of 1867."[61]

En pratique, il n'est pas facile d'interpréter les mots du tribunal. En effet, si des catholiques par exemple formaient une corporation scolaire commune sur un territoire annexé à la Commission des écoles catholiques de Montréal, ils passeraient d'une corporation non-confessionnelle de droit à une corporation strictement confessionnelle. On ne leur enlève rien; au contraire, on leur accorde plus de privilèges confessionnels. Quoi qu'il en soit, ils ne sont pas protégés par l'article 93 et ne peuvent attaquer la validité d'une telle annexion. Si par ailleurs ils passent d'une corporation de syndics à la Commission des écoles catholiques de Montréal, ils demeurent sous le contrôle d'une corporation scolaire confessionnelle. Le même raisonnement s'applique aux protestants. On a pu faire allusion à deux choses. La première, à l'effet que les dissidents ont le privilège d'élire leurs administrateurs et d'exclure les élèves qui ne partagent pas leur foi, ce qu'ils ne retrouvent pas s'ils passent sous la juridiction de l'une des corporations scolaires de Montréal. Ils pourraient s'en plaindre et vouloir continuer de maintenir des écoles dissidentes sur cette partie du territoire annexé qui tombait sous leur juridiction. La seconde pourrait se résumer ainsi : l'annexion à Montréal, pour fins scolaires, de territoires relevant de

[61] 1928, A.C., p. 206 à la page 213.

corporations non protégées par l'article 93 n'aura jamais comme conséquence de modifier le caractère confessionnel des écoles de Montréal et de priver les catholiques ou les protestants de leurs droits acquis. Bien que ces observations du Conseil Privé prennent la forme d'un *obiter dictum*, nous croyons qu'elles constituent un raisonnement qui serait probablement suivi par nos cours. Enfin, l'autorité compétente peut-elle, pour fins scolaires, détacher du territoire des corporations confessionnelles de Montréal, ces territoires annexés après 1867? Nous le pensons, à la condition que la minorité catholique ou protestante, selon le cas, puisse retrouver, dans les territoires détachés, ses droits à l'école confessionnelle, c'est-à-dire puisse déclarer dissidence. Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* au territoire de la Commission des écoles catholiques de Québec et à celui du Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain.

VI — Secteur non-confessionnel

L'une des questions auxquelles les tribunaux devaient répondre dans l'affaire Hirsch était la suivante :

> 6. "Can the Provincial Legislature pass legislation to establish separate schools for persons who are neither Catholics nor Protestants ?"[91]

La Cour du Banc du Roi répondit négativement. La Cour Suprême renversa cette partie du jugement en répondant affirmativement, en autant que telles lois ne lèsent pas les droits et privilèges dont jouissaient les catholiques et les protestants comme classes de personnes au moment de l'Union. Le Conseil Privé réaffirme cette position, et on peut lire dans son jugement :

> "There remains for consideration the sixth question, which asks whether the Provincial Legislature can pass legislation to establish separate schools for persons who are neither Catholics nor Protestants. This question is framed in very general terms, and their Lordships have from time to time expressed their reluctance to give an opinion upon abstract and hypothetical questions which have not yet arisen in a concrete form; but the question now under consideration bears so close a relation to those which have been already dealt that it would be difficult to arrive at a conclusion as to those other questions without forming an opinion upon the subject-matter of the sixth question, and their Lordships think it right to say that upon this question also they are in accord with the opinion expressed by the Supreme Court of Canada. While s. 93 of the Act of 1867 protects every right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons may have had by law at the Union, it does not purport to stereotype the educational system of the Province as then existing. On the contrary, it expressly authorizes the Provincial Legislature to make laws in regard to education subject only to the provisions of the section; and it is difficult to see how the Legislature can effectively exercise the power so entrusted to it unless it is to have a large measure of freedom to meet new circumstances and needs as they arise. The statute protects the rights which at the Union belonged to the Roman Catholic population as a class; as well as those belonging to

(91) Ibid., p. 204.

> the Protestant population as a class, but to treat members of both denominations, who substantially made up the whole population of the Province at the time of the Union, as forming together a "class of persons" with a right to object to the establishment of any school not under Christian control, would be to give a meaning to the statute which its words will not bear. It appears to their Lordships that it would be possible to frame legislation for establishing separate schools for non-Christians without infringing the rights of the two Christian communities in their denominational schools; and they agree with the Supreme Court that legislation confined within those lines would be valid. It is hardly necessary to add that this Board, like the Supreme Court, have dealt with all the questions as questions of law and have in no way concerned themselves with any question of policy".[101]

La réponse est claire et, il nous semble, ne demande aucune explication additionnelle.

VII — Appel au gouverneur général en conseil et intervention du Parlement fédéral

Nous avons étudié, dans un chapitre précédent, l'interprétation générale des paragraphes 3 et 4 de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867); nous avons aussi, à plusieurs reprises, donné notre opinion sur l'efficacité qu'on pouvait attendre du recours qu'ils préconisent. Il nous reste à déterminer les classes de personnes qui peuvent en bénéficier. Dans la Province de Québec, on a l'habitude de penser que ce recours appartient à tous les catholiques et à tous les protestants, le cas échéant. Une étude attentive du texte constitutionnel nous amène cependant à lui donner une application plus restrictive. Le paragraphe 3 n'accorde un droit d'appel qu'à la minorité catholique ou protestante; d'ailleurs aucune partie de l'article 93 de l'Acte de 1867, ne protège les catholiques ou les protestants qui, comme majorité, maintiennent des écoles communes. De plus les premiers mots mêmes du paragraphe 3 semblent ne permettre l'appel qu'aux catholiques et aux protestants qui bénéficient d'écoles séparées ou dissidentes. Or, l'organisation scolaire de Montréal et de Québec ne prévoit ni majorité ni minorité, et l'on n'y trouve pas d'écoles dissidentes. Quant aux écoles séparées, elles sont les écoles dissidentes des autres provinces. Si notre raisonnement est juste, les paragraphes 3 et 4 de l'article 93 ne s'appliqueraient donc pas à Montréal et à Québec, et dans la Province de Québec, seuls les dissidents pourraient s'en prévaloir si, par une législation valide, certains droits ou privilèges en matière d'enseignement leur étaient retirés ou étaient affectés. C'est ce qui explique notre hésitation lorsqu'en traitant de Montréal et de Québec ailleurs dans la présente étude, nous faisions allusion à un appel possible au gouverneur général en conseil.

---

[101] Ibid., pp. 215, 216.

VIII — Sens du mot « protestant »

On a affirmé devant la Commission que le terme « protestant » dans nos lois scolaires devait être interprété comme signifiant « non catholique ». Nous n'acceptons pas cette opinion. Disons d'abord que ceux qui soutiennent que le secteur protestant est l'équivalent d'un secteur neutre confondent le droit et les faits. Juridiquement, il n'est pas possible de confondre protestant et non catholique; aucune règle d'interprétation ne nous permet de fonder une allégation aussi libérale sur une analyse du but poursuivi par le législateur. Les textes de loi et la jurisprudence ne sont pas ambigus et le terme « protestant » se définit. Et si nous devions scruter l'histoire, il nous serait impossible de soutenir une telle proposition. La Cour Suprême et le Conseil Privé se sont prononcés sur le sujet dans la cause de Hirsch. On soutenait devant ces cours, que les personnes de foi judaïque pouvaient être incluses dans la définition de « protestant ». Dans le jugement de la Cour Suprême, on peut lire :

> "As used in this statute and throughout the educational laws of the province of Quebec, the meaning of the term "Roman Catholics" admits of no doubt; nor does the connotation of the term "Protestants" present any difficulty. It is not synonimous with non-Catholic, in that it excludes all persons who do not profess to be Christians; and of these it includes only such as accept what are generally regarded as the principles and doctrines of the Reformation of the 16th Century. For present purposes, either of the following definitions of "Protestant" may be accepted:
>
> A member or adherent of any of the Christian churches or bodies which repudiated the papal authority, and separated, or were severed from the Roman communion in the Reformation of the 16th Century, and, generally, of any of the bodies of Christians decended from them. Hence, in general language, applied to any Western Christian or member of a Christian Church without the Roman communion. (Murray's New English Dictionary) A member or an adherent of those Christian bodies which are decended from the Reformation of the 16th Century; in general language opposed to Roman Catholic and Greek. (Century Dictionary)."[11]

Le Conseil Privé, dans la même cause, revient à la charge :

> "It may be added that, in their Lordships' opinion, the contention, put forward by counsel for the appellants, that the word "Protestant" in the statutes must be construed as meaning non-Catholic and so as including Jews, is quite untenable; and also that the Protestant community, although divided for some purposes into different denominations, is itself a denomination and capable of being regarded as a "class of persons" within the meaning of s. 93 of the Act of 1867".[12]
>
> "Held, (1) That the word "Protestant" in the statutes consolidated in 1861 could not be construed as "non-Catholic", and so as including Jews; and that the Protestant community, though divided for certain purposes into denominations, was itself a denomination and capable of being regarded as "a class of persons" within s. 93, sub-s. 1, of the Act of 1867".[13]

(11) 1926, C.E.R. p. 246, à la page 255.
(12) 1928, A.C., p. 200, à la page 213.
(13) Ibid., p. 200.

En conséquence, nous soumettons que la décision de la Cour d'Appel du Québec dans la cause de Perron[115], est mal fondée lorsqu'elle affirme que pour être considéré comme protestant au sens de la Loi de l'instruction publique, il suffit d'être chrétien et de répudier l'autorité du Pape. En l'occurrence, on a décidé que le témoin de Jéhovah était un protestant au sens de la loi. Le Juge Bissonnette, après avoir cité la définition du Shorter Oxford Dictionary, "a member or adherent of any Christian Church or body severed from the Roman communion in the reformation of the 16th century", omet un jalon important, la Réforme, et en arrive à la conclusion adoptée par le tribunal. Si la Cour d'Appel avait raison, les orthodoxes devraient aussi être considérés comme des protestants.

> « Nous reconnaissons cependant la difficulté que présente toute tentative de définition du mot « protestant ». En effet, une acceptation intégrale de la définition du Shorter Oxford Dictionary qui rattache nécessairement les protestants à la réforme du 16e siècle ("in the reformation of the 16th century") aurait pour résultat de limiter leur nombre aux luthériens, calvinistes et anglicans, excluant les nombreuses autres sectes nées subséquemment à la suite de difficultés au sein, par exemple, de l'Eglise anglicane elle-même. Mais il nous semble fondé de nommer protestants tous les membres des églises ou sectes chrétiennes établies hors des cadres de l'Eglise catholique romaine à cause de la réforme du 16e siècle, qu'elles aient pris naissance dès ce moment, ou qu'elles aient été engendrées plus tard par suite de dissensions internes. Pour affirmer cela, nous nous laissons sur le point suivant : nous ne croyons pas que le législateur en employant le mot « protestant » ait voulu entrer dans les débats théologiques mais, au contraire, nous prétendons qu'il a voulu faire allusion au sens dérivé du mot « protestant » qui est en quelque sorte devenu le sens commun. C'est ainsi, par exemple, que Paul Robert, « Dictionnaire de la langue française », 1962, tome 5, définit un protestant comme un « chrétien appartenant à l'un des groupements (églises, sectes), qui constituent la religion réformée, et rejettent l'autorité du pape. (V. anglican ou conformiste, baptiste, calviniste, évangélique, évangéliste, luthérien, méthodiste, piétiste, presbytérien, puritain, quaker . . .) » Même le petit Larousse (éd. 1959) ajoute après le mot « anglicanisme » la périphrase suivante : « auquel viennent s'adjoindre de nombreuses sectes sous d'autres dénominations ».[116]

L'auteur apporte ici des précisions utiles, mais les définitions rapportées dans le jugement de la Cour Suprême et que nous avons citées plus haut, ne laissaient planer aucun doute. Nous sommes donc d'opinion que le mot « protestant » dans nos lois scolaires et dans l'Acte de 1867 a « un sens bien connu et accepté qui ne nous permet pas d'y rattacher les communautés israélites et orthodoxes »[117], ou les témoins de Jéhovah.

IX — Les minorités

Définitions

C'est en 1869 que notre législation scolaire a défini pour la première fois ce que l'on devait entendre par « minorité religieuse ».

(115) Perron c. Les Syndics d'Ecoles de la municipalité de Roxton, 1955, B.R., p. 331.
(116) Rose HURTUBISE, loc. cit., pp. 174, 175.
(117) Ibid., p. 175.

Cette expression fut alors réservée, pour fins scolaires, aux minorités catholique et protestante. La loi qui s'appliquait en 1867, à première lecture, semble beaucoup moins restrictive. Après avoir stipulé que si les règlements et arrangements des commissaires d'écoles ne convenaient pas à un nombre quelconque d'habitants professant une croyance religieuse différente de celle de la majorité, les dissidents pourraient former leur corporation scolaire, la loi continuait de référer aux syndics « des minorités dissidentes » et y revenait à quelques reprises. Elle permettait de plus aux membres du clergé, « de quelque dénomination que ce soit », de visiter les écoles; ce n'est qu'après 1867 et après avoir limité la portée de l'expression « minorité religieuse » que la loi devint restrictive quant aux membres du clergé ayant accès aux écoles, en spécifiant qu'il s'agissait des prêtres catholiques et ministres protestants. On pourrait donc déduire de ces dispositions qu'au moment de la Confédération, toute minorité religieuse pouvait avoir recours à la dissidence et que plus d'une corporation dissidente pouvaient être établies dans une même municipalité scolaire. Si tel était le cas, chaque minorité religieuse constituait une classe de personnes dont les droits et privilèges furent protégés, bien que jamais exercés auparavant, par le paragraphe 1 de l'article 93 de l'Acte de 1867. Les paragraphes 2 et 3 du même article ne s'appliquent qu'aux minorités catholique ou protestante, mais nous avons vu que les tribunaux ont toujours soutenu que le paragraphe 1 représentait un tout, une disposition distincte des autres paragraphes.

Ceux qui n'acceptent pas une interprétation aussi large, soulèvent plusieurs arguments. La même législation prévoyait, dans les villes de Montréal et de Québec, deux corporations confessionnelles, l'une catholique l'autre protestante, et dans chacune de ces villes, un bureau d'examinateurs composé de catholiques romains pour la moitié et de protestants pour l'autre moitié. Il est vrai cependant que les bureaux d'examinateurs en dehors de ces villes n'étaient ainsi partagé sur la base confessionnelle que sur l'ordre du gouverneur en conseil. L'histoire nous enseigne aussi qu'il n'existait à l'époque que deux groupes religieux dont on tenait compte : les catholiques et les protestants. Les Débats sur la Confédération ne font allusion qu'à eux, de même que presque tous les autres documents de l'époque. Bref, les problèmes que soulevait l'élément religieux n'affectaient toujours que ces deux groupes. Enfin, toute la jurisprudence penche dans le même sens; bien que la question précise ne fut jamais posée devant les tribunaux, il semble que les opinions émises en autant d'occasions ne leur permettraient pas d'adopter une interprétation tellement libérale de l'expression « minorité religieuse », qu'elle puisse inclure d'autres dénominations que les catholiques et les protestants. Mais le seul fait qu'un doute subsiste nous a incités à soulever le problème.

Statut des autres minorités

Quel sort nos lois scolaires ont-elles réservé aux autres minorités religieuses ? Elles ne leur ont concédé aucun statut particulier. Ces minorités ont toujours eu et ont encore les mêmes droits que la majorité, comme nous l'avons vu, mais on n'a pas tenu compte de leurs problèmes particuliers. Une législation a bien tenté en 1903, d'accorder aux juifs les mêmes droits qu'aux protestants : ce sont les articles 574 à 580 de la Loi de l'instruction publique ; mais ils ont été déclarés inconstitutionnels dans presque toutes leurs applications, annulant à toutes fins pratiques les avantages que devaient en retirer les personnes de foi judaïque. Quant aux contrats intervenus à Montréal et à Outremont pour l'instruction des enfants juifs, ils n'accordent aucun droit essentiel mais ne font que ratifier une convention qui en définitive, favorise plus les protestants que les juifs.

Respect des droits de la personne

Si l'on se penche sur les minorités privilégiées, catholique ou protestante selon le cas, on peut même soulever certains problèmes. On peut se demander en effet si les droits et privilèges que la Constitution semblait accorder aux personnes plutôt qu'aux groupes (voir le pluriel "have" de l'article 93 et le mot "subjects") sont entièrement respectés. Est-ce que le droit de réclamer l'école confessionnelle de droit ne comporte pas aussi celui de la refuser, de ne pas la supporter financièrement, de ne pas y envoyer ses enfants ? Deux décisions concernant la Province de la Saskatchewan[17] ont maintenu l'interprétation des lois scolaires qui forçaient tous les membres d'une minorité religieuse à supporter l'école séparée lorsqu'une majorité d'entre eux s'y était déclarée favorable. Ne s'éloignait-on pas alors du principe que l'école séparée ou dissidente est une concession aux personnes et à la conscience individuelle ? Le Conseil Privé s'appuie alors sur des considérations pratiques et sur le texte même de la loi, et ne se prononce pas sur la violation possible des principes constitutionnels:

> "It is impossible, their Lordships think, to read the words in S.39, "ratepayers establishing a separate school", as applicable only to the majority of the minority.
>
> It is evident that there is a great practical advantage in working the scheme if the respondent's argument is sound. For the minority constituency to come to a common sense determination as to whether they shall or shall not establish a separate school it is necessary that they shall calculate what assessments are available. If the religious test is taken, that is simple enough, but if the minority constituency is liable to be depleted by some of its members leaving its ranks and enrolling themselves as public school supporters, it is evident that all calculations would be upset.
>
> There are other arguments to the same effect, but, as has been already said, they are most adequately dealt with in the judgments below.
>
> It should be added that the point as to whether the legislation in question was ultra vires was not pressed before the Board".[18]

(17) McCarthy v. City of Regina and the Regina Board of P.S. Trustees (Bartz case), 1917, 12 D.L.R. p. 741, 1918 et A.C., p. 911; McCarthy v. City of Regina and the Regina Board of P.S. Trustees (Nemis case), 1917, 12 D.L.R. p. 755.

(18) 1918, A.C., p. 911 aux pages 913, 914.

Si une majorité de la minorité religieuse décide de maintenir des écoles séparées, la minorité des contribuables de cette religion doit emboîter le pas ou changer de religion. Est-ce là respecter la conscience individuelle ? Est-ce que ce droit fondamental ne joue pas aussi en sens contraire de celui qu'on utilise le plus souvent ?

L'Ontario et le Québec

En Ontario, le libre choix est reconnu et a été sanctionné par les tribunaux. Au Québec, lorsque les deux tiers des contribuables professant la croyance de la minorité ont déclaré dissidence, tous les contribuables de la même religion, même s'ils n'ont pas donné l'avis prescrit par la loi, sont aussi considérés comme dissidents s'ils envoient leurs enfants aux écoles sous le contrôle des syndics. Jusque-là, rien de plus normal. Il convient que celui qui entend profiter des écoles dissidentes doive l'appuyer, même s'il ne s'est pas déclaré dissident. Notre loi scolaire permet cependant au contribuable professant la religion de la minorité dissidente de ne pas confier ses enfants aux écoles dissidentes et de continuer de leur faire fréquenter les écoles des commissaires et de verser ses taxes au profit de telles écoles. Ce qui nous semble moins respectueux des droits individuels, c'est l'obligation du contribuable sans enfants de diriger ses taxes vers l'école dissidente si la proportion des deux tiers mentionnée plus haut est atteinte. Pourquoi ne pourrait-il pas choisir, comme celui qui a des enfants, de continuer de se soumettre aux commissaires, de supporter les écoles communes ? De même, on ne peut facilement justifier l'obligation, pour un dissident qui veut cesser de l'être, d'affirmer qu'il pratique la religion de la majorité. Il pourrait bien avoir choisi une autre religion que celles que la loi scolaire reconnaît ou n'en plus pratiquer. Et pourquoi ne pourrait-il pas cesser d'être dissident et continuer de pratiquer la même religion ?

Législations obscures

Inutile d'ajouter que nous n'envisageons ici ces problèmes que du point de vue juridique. D'autre considérations très importantes peuvent entrer en ligne de compte lorsque l'État doit organiser un système. D'une façon générale, les législations fédérales et provinciales y gagneraient d'être moins ambiguës lorsqu'il s'agit des droits fondamentaux de la personne; ainsi notre Constitution n'a procédé dans ce domaine que par concessions et restrictions :

> "Minority rights to separate schools and the two languages are set out in sections 93 and 133; these operate as limitations upon the sovereignty of provincial and federal legislatures. Minority rights were matters peculiar to Canada and not part of our British inheritance. We saw how they formed a basic part of the pre-Confederation arrangements, so it is not surprising to see them entrenched in the fundamental law. What is perhaps strange is that no guarantee of religious freedom accompanied them into the B.N.A. Act; apart from the reference to separate and dissentient schools for Protestants and Roman Catholics which existed at the time of the Union or might be established afterwards, the Act is silent

upon the subject of religious toleration. This is a matter we should do well to remember when we come to write our own Canadian constitution, since it may well be that laws affecting religious observance, and presumably therefore laws prohibiting or restricting any religion, fall within the federal criminal law power over which Parliament may be found to possess dangerously wide if not unlimited sovereignty. Such at least would seem to be a conclusion that follows from the Birks case . . .[19]

X — Une limite aux garanties constitutionnelles

La protection accordée par la Constitution aux écoles confessionnelles du Québec semble limitée à ce qui constituait, en 1867, l'enseignement élémentaire. En effet, l'article 27 du chapitre 15 des Statuts refondus pour le Bas-Canada (1861) introduisait ainsi les structures scolaires locales:

> Article 27: « Il y aura dans chacune des cités de Québec et de Montréal et dans chaque municipalité, ville ou village du Bas-Canada, une ou plusieurs écoles communes pour l'instruction élémentaire de la jeunesse, sous la régie de commissaires d'école, ou s'il y est établi des écoles dissidentes, sous la régie des syndics de telles écoles, en la manière ci-après prescrite. » (9 V, ch. 27, s. 1)

A cela vient s'ajouter la portée du paragraphe 2 de l'article 93 de l'Acte de 1867 qui étendait aux dissidents du Québec les pouvoirs et devoirs des syndics d'écoles séparées de l'Ontario. Or, par la loi (1863) 29 Vict. ch. 5, adoptée pour le Haut-Canada, les droits et privilèges accordés aux catholiques ne s'appliquaient qu'à l'enseignement élémentaire. A l'époque, le système d'écoles publiques ne dépassait guère ce niveau. C'est ainsi que le Conseil Privé, dans la cause de Tiny, limita à l'enseignement primaire les garanties constitutionnelles des écoles séparées de l'Ontario; le même raisonnement peut s'appliquer au Québec. Il n'existerait donc aucune restriction constitutionnelle au pouvoir de la Législature à l'égard de l'enseignement post-élémentaire, sauf la possibilité d'un appel au gouverneur général en conseil dans certains cas.

XI — L'autorité des jugements; la doctrine du stare decisis

Deux systèmes juridiques

Après avoir cité et discuté un grand nombre de décisions, on est en droit de se demander quelles sont leur influence et leur portée. Pouvons-nous les écarter pour adopter une interprétation différente de la loi ? Devons-nous y adhérer sans dérogation ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre en faisant appel aux auteurs qui ont traité du *stare decisis*. Malheureusement, l'unanimité est loin d'être faite sur ce sujet de la plus haute importance, mais la pratique des tribunaux permet de dégager un certain nombre de principes. Les remarques qui suivent, trop sommaires sans doute, nous aideront tout de même à comprendre l'apport essentiel de la jurisprudence dans la présente étude.

(19) F.R. SCOTT, *Civil Liberties and Canadian Federalism*, University of Toronto Press, 1959, pp. 21, 23.

"Law must be stable and yet it cannot stand still. Hence all thinking about law has struggled to reconcile the conflicting demands of the need of stability and of the need of change."

Ces quelques mots de Roscoe Pound exposent le problème de base de tout système légal en pays civilisé. Au Canada, il est nécessaire qu'il existe une compréhension de la pensée et des méthodes de deux grands systèmes juridiques. Notre pays est en effet le seul où le droit commun et le droit civil se côtoient, distincts par leur philosophie, leur méthode et leur tradition, mais réunis par les liens d'une seule nationalité, d'institutions politiques et juridiques communes, ainsi que par la surveillance d'une cour fédérale composée de juges choisis dans les deux systèmes et appelés à en interpréter le contenu. Voilà donc une raison de plus de vouloir faire une courte étude comparative de cette doctrine du *stare decisis* telle qu'appliquée au Québec et dans les autres provinces. Pour y arriver, il convient de revoir les principes établis de ces deux systèmes et d'apprécier les modifications qu'on leur a imposées en les adoptant chez nous.

Doctrine anglaise

Les cours canadiennes de droit commun suivent de près la doctrine anglaise du *stare decisis* :

— toutes les cours sont liées par les décisions des tribunaux de hiérarchie supérieure;

— le tribunal de dernier ressort du pays est lié par ses propres décisions;

— en 1944, la Cour d'Appel de Grande-Bretagne a réaffirmé, en séance plénière, qu'elle était liée par ses propres décisions avec les restrictions suivantes:

a) elle est libre de décider lequel de deux jugements contradictoires elle endossera;

b) elle refusera de suivre une décision non infirmée qui lui semble contraire à un jugement de la Chambre des Lords;

c) elle rejettera une de ses décisions qu'elle croira avoir été rendue *per incuriam;*

d) en droit criminel, le devoir de justice l'emportera sur l'autorité d'une décision.

Il n'est évidemment pas facile d'appliquer ces distinctions, mais elles ont permis une plus grande liberté d'interprétation. Jusqu'en 1947, le Conseil Privé constituait le plus haut tribunal d'appel pour le Canada et en conséquence toutes nos cours se considéraient liées par ses décisions. Bien que pouvant négliger de suivre ses propres jugements en matière constitutionnelle, le Conseil Privé a cependant appliqué religieusement la doctrine du *stare decisis*, en tant que tribunal suprême de l'Empire. Pour connaître l'opinion de la Cour Suprême du Canada, citons la cause de Stuart

v. Bank of Montreal. Les mots du Juge Anglin ont établi une règle du tribunal:

> ... "but we should not, in my opinion, hesitate now to determine that, in other cases, unless perhaps in very exceptional circumstances, a previous deliberate and definite decision of this court will be held binding".[20]

Et il continue:

> ... it is of supreme importance that people may know with certainty what the law is, and this end can only be attained by a loyal adherence to the doctrine of stare decisis."

Doctrine française

Le Code civil de la Province de Québec tire son origine du Code Napoléon. La position du droit français vis-à-vis de l'autorité des jugements peut être formulée dans les termes de Planiol :

> « L'interprétation judiciaire est libre, en principe; chaque tribunal a le droit d'adopter la solution qui lui paraît la plus juste et la meilleure; il n'est lié ni par les décisions qu'il a rendues antérieurement pour des affaires analogues, ni par les décisions d'un autre tribunal, même supérieur en degré. Ainsi les tribunaux de première instance peuvent avoir sur les questions controversées une jurisprudence contraire à celle de la Cour d'Appel à laquelle ils ressortissent; mais leurs décisions ont alors de grandes chances d'être réformées en appel ».[21]

Pour plusieurs raisons, l'attitude des tribunaux du Québec a été, dès le début, différente. D'abord le droit civil opère à l'intérieur d'une structure dominée par le droit commun. En second lieu, la Cour Suprême du Canada, notre plus haut tribunal, est composée d'une majorité de juges dont la mentalité et les techniques se rattachent au droit commun. De plus, la technique des jugements au Québec ressemble beaucoup plus au droit anglais qu'au droit français. Enfin, le besoin de préserver notre système contre l'ingérence du droit commun nous a rapprochés du *stare decisis* pour nous créer une tradition légale dont la France n'a pas à se préoccuper; ainsi, nos cours hésitent à développer de nouvelles doctrines juridiques tirées du Code civil.

Doctrine canadienne

La Cour Suprême a accepté sans condition les principes de cette doctrine, refusant de distinguer entre les appels de droit commun et ceux de droit civil. Dans l'affaire Groulx v. Bricault, le Juge P. B. Mignault disait :

> « D'ailleurs, la décision rendue dans Meloche v. Simpson nous lie, et la question se trouve ainsi résolue définitivement. »[22]

Précisant ses impressions sur cette doctrine, il écrivait :

> "... in view of our close relationship with the two systems ..., our civil law being French, our commercial law partly English and partly French, our procedure and mode of conducting trials a mixture of the two, and our

(20) 1929, 61 S.C.R., p. 516, à la page 549.
(21) *Traité Elémentaire de Droit Civil*, 5e éd., 1950, s. 128.
(22) 1921, 63 S.C.R., p. 32, à la page 43.

criminal law entirely English, it is natural that, in so far as the authority of decided cases is concerned, we should be nearer to the English than to the French system." ...

"So, as between the code and judicial decisions, the former prevails, and I have no doubt that this is also true of the common law countries when through inadvertence a court has overlooked a statute... But the point I wish to make is this: Whether this construction be sound or unsound, it is binding on us all, so long at least as the Legislature does not deal with the matter. In this way a code of law, which is of course the paramount authority, and supreme in its enactments, is construed by the courts, and the doctrine of stare decisis prevents this construction from being disregarded by those who are called upon to apply the provisions so construed. In other words, the code, as interpreted by the courts, is the supreme law..."

"To say that legal decisions are binding therefore really means that all courts are bound to apply the law as declared by these decisions, just as they are bound to apply the enactments of a statute..."

"A country where the decisions of the courts are disregarded — and, of course, I do not refer to France where they are certainly not disregarded, although they are slower in moulding the law, — would not be far removed from a despotism or an anarchy."[23]

Et le juge Anglin, que nous avons cité plus haut, revenait à la charge dans Daoust, Lalonde et Cie Ltée v. Ferland :

"Nor will it do to say that, although stare decisis may be a good enough doctrine for the rest of Canada, it forms no part of Quebec jurisprudence and it, therefore, should not be applied in this court to cases from that province... In my opinion, the doctrine of stare decisis must equally apply in the determination of any case which comes before this court, whatever may be the province of its origin."[24]

Ailleurs, il notait :

"But, so far as my opportunities have enabled me to form an opinion, the modern tendency in Quebec seems to be in the direction of treating decisions of the courts which lay down principles of law as precedents to be followed when like questions again arise... Acceptance of the authority of precedents is no doubt more marked when Quebec courts are administering those portions of the law derived from English sources."[25]

La Cour du Banc de la Reine (Appel) ne s'écarte que très rarement du *stare decisis*. On remarque même une forte tendance à l'appliquer de façon stricte. D. H. Laird déclare :

"The Quebec courts follow the decisions of the Privy Council and of the Supreme Court of Canada in their interpretations of Dominion Statutes and of the Code, and if an observer may be allowed an opinion, the tendency is for the Courts of Quebec and of Continental countries to adopt the English rule".[26]

Enfin, dans son article intitulé "Stare decisis at Common Law and under the Civil Code of Quebec"[27], dont nous nous sommes servi

(23) 3 C.B.R. p. 1, aux pages 11 et ss.
(24) 1932, S.C.R., p. 343, à la page 351.
(25) 1923, 1 C.B.R., p. 33, aux pages 42, 43.
(26) 1935, 13 C.B.R., p. 1, à la page 15.
(27) 1953, 31 C.B.R., p. 723.

pour la présentation de ces remarques, W. Friedmann tire les conclusions suivantes:

> "1°) Stare decisis is accepted in all its rigour in so far as the decisions of the Supreme Court of Canada on the Quebec civil law are concerned.
> 2°) As regards the Quebec Court of Queen's Bench (Appeal Side) and the lower Quebec Courts, they overrule themselves or depart from the judgments of a higher court in the hierarchy on very exceptional occasions. The acceptance of the French doctrine that the text of the code, as distinct from any judicial or non-judicial commentary, is supreme authority enables them to do so. The record shows that such departures are rare.
> 3°) On the other hand, the theoretical liberty to depart from precedent is countered by the strong traditionalism of the Quebec courts, which makes them look to the established doctrine and precedent of the civil law with an orthodoxy far stricter than that practised by French courts.
> 4°) The Quebec technique of individual judgments, which is that of the common-law courts, brings in its train the complexities of the common-law doctrine of stare decisis, and the oblique methods of disregarding precedent which have been analyzed in regard to the common law.
> 5°) In its total practical effect, the Quebec doctrine and practice of precedent is remarkably close to that of the common law. The latter is not nearly as absolute in its obedience to precedent as is commonly supposed, while the Quebec courts are generally most reluctant to depart from precedent."

XII — Radio decidenti et Obiter dictum

Définitions

Nous connaissons maintenant l'influence des décisions judiciaires et pouvons mieux apprécier leur importance en regard de notre thème. Il faut cependant savoir ce qui, dans un jugement, est "the supreme law". Cette recherche nous amène à parler de *ratio decidendi* et d'*obiter dictum*. Nous nous contenterons de quelques définitions; toute tentative de préciser davantage entraînerait de longues discussions qui nous feraient sortir de notre sujet.

Black's Law Dictionary définit l'*obiter dictum*:

> "A remark by the way, that is an observation or remark made by a judge in pronouncing an opinion upon a cause, concerning some rule, principle, or application of law, or the solution of a question suggested by the case at bar, but not necessarily involved in the case or essential to its determination; any statement of the law enunciated by the court merely by way of illustration, argument, analogy, or suggestion."

et la *ratio decidendi*:

> "The ground of decision; the point in a case which determines the judgment."

E. K. Williams précise :

> "Obiter dictum", literally a "saying by the way", is an opinion of a Judge not necessary to the judgment given of record, in contradistinction to a "judicial dictum", which is necessary to the judgment. This latter is of much greater authority than the former because delivered upon deliberation under sanction of the Judge's oath. The judicial dictum is sometimes distinguished as the "ratio decidendi", the reason for the decision."[99]

[99] 1956, 4 C.B.R., p. 289, à la page 292.

Nous venons de voir qu'une cour était liée par le « principe de droit » établi dans un jugement antérieur de la dite cour ou d'un tribunal de juridiction supérieure. Pour découvrir les « principes » d'un jugement, il faut en tirer la *ratio decidendi* ou décision basée sur les faits considérés comme essentiels par le juge. Cela suppose que l'on fasse la distinction entre les faits et le droit, ce qui n'est pas facile; par exemple, distinguer entre erreurs de faits et erreurs de droit dans un jugement dont est interjeté appel. Il est généralement admis que l'autorité d'un jugement repose non seulement sur le point de droit strict (bare principle of law), mais sur tous les incidents (material facts) nécessaires à la décision, d'où les innombrables difficultés. En effet, les faits de deux litiges seront rarement identiques et dans chaque cas on pourra, par de subtiles distinctions, en arriver à des conclusions différentes. L'ambiguité de ces règles favorise l'arbitraire. Ainsi on mettra de côté une décision en considérant comme *obiter dictum* un raisonnement qui lui est essentiel. Inversement, un *obiter* sera élevé à la dignité de *ratio*, s'il est souvent répété. L'existence de plusieurs propositions différentes pour en arriver au même jugement ne facilite pas la tâche. Bref, ce qui a force de loi dans un jugement, c'est la décision elle-même ainsi que les arguments juridiques du tribunal sans lesquels il ne pourrait la justifier. Par exemple, dans l'affaire Hirsch, le Conseil Privé a jugé que, dans les districts ruraux, seules les écoles dissidentes jouissaient de la protection de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Or, pour en arriver à cette conclusion, il lui fallait déterminer le caractère confessionnel des écoles communes rurales. Cette proposition légale faisait donc partie de la *ratio decidendi* et avait force de loi au même titre que le jugé.

Applications

Lisons Mignault à ce sujet :

> " . . because it is only the legal proposition or rule of law which is laid down that has force of law . . . It can be found by seeking the ratio decidendi, all observations going beyond or outside this ratio decidendi, whatever respect they may command by reason of the eminence of those by whom they are uttered, are only to be followed in so far as they may be considered agreeable to sound reason and to prior authorities. And, I may add, there may be several rationes decidendi or legal propositions on which a decision is founded, and then each of them, although one alone would have sufficed to support the judgment, must be followed in subsequent cases . . . It is impossible to treat a proposition which the court declares to be a distinct and sufficient ground for its decision as a mere dictum, simply because there is also another ground stated upon which, standing alone, the case might have been determined."(29)

(29) 1 C.B.R., p. 4.

CONCLUSION

Dès que l'on cherche à établir de façon précise le statut juridique des commissions scolaires et des écoles publiques de la Province de Québec, l'étude se révèle très complexe et délicate. Certains aspects ont fait l'objet de décisions des tribunaux, mais plusieurs questions, et des plus importantes, sont demeurées sans réponse faute d'avoir été étudiées. Mais lorsqu'un système est remis en question, il faut se pencher sur tous les problèmes avant d'entreprendre d'importantes réformes. Si l'on se complaît à adopter des solutions de replâtrage ou de compromis, on néglige la recherche et on repousse d'avance des conclusions qui nous effraient. Nous voudrions que l'on poursuive les recherches que nous avons entreprises afin d'éclairer les législateurs, les éducateurs, les parents et la population en général.

Nous n'avons pas répondu à toutes les questions. Dans plusieurs cas nous nous sommes contentés de soulever de nouveaux problèmes afin que l'on puisse par la suite s'y attaquer sérieusement. La conclusion qui se dégage de l'étude juridique que nous terminons, c'est que la Législature possède une grande latitude dans l'exercice de ses pouvoirs en matière d'éducation. Nous nous sommes longtemps considérés prisonniers de notre système ; nous avons toujours cru que nombre de barrières juridiques bloquaient toute évolution. L'étude même de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) ne nous comble pas de sérénité. Mais lorsqu'on applique cet article au Québec, lorsque l'on attaque les problèmes les uns après les autres, nous sommes surpris du sens et de l'étendue de ce pouvoir exclusif de la Législature en matière d'enseignement. Ce n'est donc pas sur des principes juridiques que pourront s'appuyer ceux qui croiront avoir pour mission de s'opposer aux réformes qu'il faudra bientôt réaliser.

TABLE DES MATIÈRES

LE CADRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE LOCALE AU QUÉBEC

PAGES

Avant-propos V

Première partie

L'ADMINISTRATION LOCALE

— origines
— évolution
— importance

CHAPITRE I

LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ET PAROISSIALES 3

I. *Principes de base* 3
Origines 3
Importance pratique du gouvernement local 4
Importance politique du gouvernement local 4
Importance administrative du gouvernement local 5
Avenir du gouvernement local 5
Facteurs d'influence 6
Source des pouvoirs municipaux 6

II. *Le gouvernement municipal au Québec* 7
Le régime français, 1608-1760 8
Le régime anglais 8
Le Bas-Canada, Québec 9
Sortes de municipalités 12
Le Code municipal 12
Loi des cités et villes 13
Villes à charte 14
Contrôle provincial 14

III. *La paroisse religieuse et civile* 14
Statut et composition 14
Principes 15
Définitions 15

IV. *Conclusion* 16

CHAPITRE II

LES AUTORITÉS SCOLAIRES EN DEHORS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC 17

I. *En Angleterre et en France* 17
Angleterre 17
France 18

II. *Aux Etats-Unis* 19

III. *Dans les autres provinces du Canada* 20
Colombie Britannique 20
Alberta 21
Saskatchewan 21

Manitoba 22
Ontario 22
Nouvelle-Ecosse 23
Nouveau-Brunswick 23
Ile-du-Prince-Edouard 23
Terre-Neuve 23

IV. *Conclusion* 24

CHAPITRE III

LES AUTORITÉS SCOLAIRES DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC 25
Le régime français 25
Le régime anglais 26
Une commission d'enquête sur l'éducation 28
L'Institution royale 29
La loi de 1801 30
Constitution du Bureau et projets de réforme 31
Activités de l'Assemblée 32
Les écoles royales — le collège McGill 33
La Loi des écoles de fabrique 34
Les écoles de syndics 35
La loi de 1829 35
Modifications 36
La loi de 1832 36
Modifications 37
Troubles politiques 39
Situation pénible 39
Les écoles normales 40
Le rapport Durham 41
L'acte d'Union 42
La loi de 1841 43
Résultats de la loi de 1841 44
La loi de 1846 44
Autres lois scolaires 46
Montréal et Québec 48

Conclusion 50

CHAPITRE IV

LES COMMISSIONS SCOLAIRES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC 51

Description des structures : constitution, pouvoirs et devoirs 51
Mise en garde 51
Municipalités scolaires 52
Arrondissements scolaires 53
Dissidence 53
Corporations scolaires 55
Devoirs des commissaires et des syndics :
a) propriétés scolaires et emprunts 57
b) taxes scolaires 59
c) personnel enseignant 61
d) cours d'études 63
e) gratuité de l'enseignement et des manuels scolaires 63
f) transport des enfants aux écoles 64
g) pension des fonctionnaires de l'enseignement, caisses de retraite et assurances collectives 64
h) budgets, livres de comptes et rapports financiers 64
Autres devoirs et pouvoirs des commissaires et des syndics 65
Secrétaire-trésorier et vérificateurs 65
Commissions scolaires régionales 66
Commissions scolaires centrales protestantes 68
La C.E.C.M. 69
Le B.M.E.P.M. 72
Taxes scolaires à Montréal 75
La C.E.C.Q. 79
Le B.E.P.Q.M. 81

Conclusion 81

Deuxième partie

LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA CONFESSIONNALITÉ

CHAPITRE V

LA CONSTITUTION ET L'ÉDUCATION 85

I. *Genèse de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)* 85
- Projet d'union 85
- Conférence de Québec 86
- Réactions du Canada 87
- La Conférence de Londres 89
- Amendements à la Constitution 92

Conclusion 94

II. *Interprétation de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867)* 95
- Principes généraux 95
- Article 93 96
- Paragraphe 1 99
- Paragraphe 2 104
- Paragraphe 3 105
- Paragraphe 4 105
- Contrôle de l'Etat 109

Conclusion 110

CHAPITRE VI

LES ÉCOLES PUBLIQUES DE LA PROVINCE DE QUÉBEC 113
- Introduction 113

I. *Le statut des corporations scolaires rurales* 114
- Situation en 1867 114
- Ecoles rurales 114
- Ecoles confessionnelles de fait ou de droit 116
- Situation actuelle : l'affaire Chabot 119
- Les faits et le jugement 119
- Fondements de la décision 120
- Une dissidence 123
- Liberté de conscience 124
- Importance de la décision 126

II. *Statut particulier de certaines corporations scolaires* 128
- Nombreuses exceptions 128
- Lois spéciales 129
- Arrêtés en conseil 130
- Aspect constitutionnel 133
- Conclusion 134

III. *Statut des corporations scolaires de Montréal et de Québec* 135

IV. *Statut des commissions scolaires centrales protestantes* 136

V. *Statut des commissions scolaires régionales* 137

CHAPITRE VII

APPLICATION DES PRINCIPES JURIDIQUES 139

I. *Les commissaires et les syndics d'écoles* 139
- Ecoles communes 139
- Ecoles dissidentes 140
- Montréal et Québec 140

II. *Les taxes scolaires* 141
- Dispositions générales 141
- Garanties constitutionnelles 141
- Montréal et Québec 143

III. *L'enseignement* 144
Le Conseil de l'instruction publique et les Comités 144
Les commissions scolaires 144
Evolution de la législation 145
Première période 145
Deuxième période 150
Programmes des écoles communes 153
Programmes des écoles confessionnelles 154

IV. *La fréquentation scolaire* 155
Règle générale 155
Exception 155
"Conscience clause" 157

V. *Territoire* 157
Montréal et Québec 157

VI. *Secteur non-confessionnel* 159

VII. *Appel au gouverneur général en conseil et intervention du Parlement fédéral* 160

VIII. *Sens du mot « protestant »* 161

IX. *Les minorités* 162
Définitions 162
Statut des autres minorités 164
Respect des droits de la personne 164
L'Ontario et le Québec 165
Législations obscures 165

X. *Une limite aux garanties constitutionnelles* 166

XI. *L'autorité des jugements: la doctrine du stare decisis* 166
Deux systèmes juridiques 166
Doctrine anglaise 167
Doctrine française 168
Doctrine canadienne 168

XII. *Ratio decidendi et Obiter dictum* 170
Définitions 170
Applications 171

CONCLUSION 173